

Christian Schuppener

WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE
SUBVENTIONSPOLITIK
IN DER
SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

1970

1972



Digitized by the Internet Archive
in 2026

WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE SUBVENTIONSPOLITIK

IN DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft

durch den

Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Christian Schuppener

aus Weidenau (Sieg)

1972



Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. H. K. Schneider
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. E. Boettcher
Dekan:	Prof. Dr. J. Bley Müller
Tag der mündlichen Prüfung:	28./29.10.1970

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Einleitung

- I. Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung 7
- II. Gang der Untersuchung 10

B. Soziale Marktwirtschaft als Leitbild der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik

- I. Das "freiheitliche" und das "soziale" Element der Konzeption 11
- II. Art und Umfang staatlicher Aktivität in der Sozialen Marktwirtschaft 18
 - 1. Schaffung eines Ordnungsrahmens zur Sicherung und allgemeinen Steuerung des marktwirtschaftlichen Prozesses 18
 - 2. Staatliche Interventionen zur Korrektur des Marktprozesses 20
 - 2.1. Das Problem der Marktkonformität staatlicher Interventionen 21
 - 2.2. Umfang und Art der staatlichen Hilfestellungen 24
 - 3. Lösung von gemeinwohlrelevanten Aufgaben 28

C. Wohnungspolitische Aufgaben und Methoden in der Sozialen Marktwirtschaft

- I. Die Aufgaben der staatlichen Wohnungspolitik 30
 - 1. Allgemeine Überlegungen 30
 - 2. Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des wohnungswirtschaftlichen Marktmechanismus 36
 - 3. Soziale Absicherung und Korrektur des marktwirtschaftlichen Prozesses in der Wohnungswirtschaft 38
 - 3.1. Sicherstellung einer angemessenen individuellen Wohnraumversorgung 38

	Seite
3.1.1. Erhöhung des verfügbaren Einkommens	41
3.1.2. Senkung der Nutzungskosten	43
3.1.2.1. Maßnahmen zur Verbesserung des Markt- bzw. Preismechanismus	47
3.1.2.2. Maßnahmen zur Senkung der "laufenden Kosten"	47
3.2. Sicherstellung befriedigender Wohn- und Siedungsverhältnisse	50
II. Subventionen als Instrument der Wohnungspolitik	53
1. Der Subventionsbegriff	53
2. Grundsätzliche Möglichkeiten der Subventionierung in der Wohnungswirtschaft	55
2.1. Die Kapitalsubventionen	56
2.2. Die Ertrags- bzw. Aufwandssubventionen	56
2.3. Die Individualsubventionen (Miet- und Lastenzuschüsse)	58
2.4. Die Subventionen in Form von Einnahmeverzichten der öffentlichen Hand	59
Exkurs: Die Sonderstellung von Wohnungsbauprämien und steuerlichen Vergünstigungen nach § 10 EStG	60
2.5. Die öffentlichen Bürgschaften	61
3. Die Unterteilung der wohnungswirtschaftlichen Subventionsmethoden in Objekt- und Individualsubventionen	62
4. Die instrumentale Eignung der alternativen Subventionsmethoden im Hinblick auf die aus der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonzeption abgeleiteten wohnungspolitischen Aufgaben und Restriktionen	64
4.1. Subventionen als Instrument individueller Hilfeleistungen	65

	Seite
4.1.1. Die generelle Eignung der alternativen Subventionsmethoden	65
4.1.2. Beurteilung im Hinblick auf die größtmögliche Flexibilität der Hilfe	66
4.1.3. Beurteilung im Hinblick auf Marktkonformität	70
4.1.4. Die generell adäquate Subventionsmethode und mögliche Ausnahmen	75
4.2. Subventionen als Instrument zur Erfüllung spezieller wohnungspolitischer Aufgaben	77
4.2.1. Subventionen für Erneuerungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen	79
4.2.2. Subventionen für wohnungswirtschaftliche Aufgaben im Rahmen der regionalen Strukturpolitik	82
III. Die Ausgestaltung eines generellen Individualförderungssystems	85
1. Allgemeine Überlegungen	85
2. Umgestaltung der bisherigen Wohngeldregelung	89
2.1. Das Problem der Obergrenzen	90
2.2. Der angemessene Wohnraumbedarf	95
2.3. Die "tragbare" Wohnkostenbelastung	96
2.3.1. Kritik der bisherigen Regelung	97
2.3.2. Das Komponentensystem	105
2.3.2.1. Die Ausgestaltung des Komponentensystems - ein Modellentwurf	107
2.3.2.2. Diskussion des entworfenen Komponentensystems	118
2.3.3. Grundsätzliche Überlegungen zur Höhe der "tragbaren Belastung"	122

	Seite
D. <u>Die ökonomische Effizienz alternativer Subventionsmethoden in der Wohnungswirtschaft</u>	
I. Die Rationalität wirtschafts- bzw. wohnungspolitischer Entscheidungen	127
II. Kriterien zur Beurteilung der Rationalität bzw. des sozialökonomischen Erfolges der alternativen Subventionsmethoden	129
III. Beurteilung der Förderungsmethoden hinsichtlich des wohnungspolitischen Primärziels	133
1. Der versorgungspolitische Effekt der Objektförderung	136
2. Der versorgungspolitische Effekt einer generellen Individualförderung	138
2.1. Individualförderung und genereller Wohnungsbedarf	139
2.1.1. Die Investitionsneigung	139
2.1.2. Die Investitionsfähigkeit	142
2.2. Individualförderung und spezieller Wohnungsbedarf	144
IV. Die fiskalische Belastung durch die alternativen Subventionsmethoden	146
1. Die besondere Bedeutung der fiskalischen Belastung als Effizienzkriterium	146
2. Die Berechnung der fiskalischen Belastung durch eine generelle Individualförderung für das Jahr 1968 ("Ex-post-Prognose")	147
2.1. Allgemeine Vorbemerkungen	147
2.2. Die Kostendeterminanten - Problematik der Erfassung und Darstellung der den Berechnungen zugrunde gelegten Prämissen und Hypothesen	148
2.2.1. Ausgestaltung der Individualförderung	149
2.2.2. Anzahl und Größenstruktur der Haushalte	149
2.2.3. Einkommensverhältnisse der Haushalte jeweiliger Haushaltsgröße	150
2.2.4. Niveau und Struktur der Mieten auf einem freien (voll liberalisierten) Wohnungsmarkt	151

	Seite
2.2.5. Verteilung der Haushalte nach Einkommen und Haushaltsgröße auf die Preisstufen des Wohnungsbestandes	158
2.3. Durchführung und Ergebnisse der Berechnungen	161
2.3.1. Darstellung der Berechnungsmethode	161
2.3.2. Ergebnisse der Berechnungen	163
3. Die fiskalische Belastung durch das bisher praktizierte Subventionsverfahren im Jahre 1968	164
4. Die voraussichtliche Entwicklung der fiskalischen Belastung durch eine generelle Individualförderung (1969 - 1975)	167
4.1. Vorbemerkungen	167
4.2. Die Entwicklung der Aufwandsdeterminanten - Darstellung der den Berechnungen zugrunde gelegten Prognosen bzw. Annahmen -	168
4.2.1. Die Entwicklung der Haushaltseinkommen	168
4.2.2. Die Mietenentwicklung	168
4.2.3. Der Nettohaushaltszugang	173
4.3. Ergebnisse der Berechnungen	174
5. Die Entwicklung der fiskalischen Belastung bei Beibehaltung des bisherigen Förderungssystems (1969 - 1975)	176
6. Zusammenfassende Gegenüberstellung der Berechnungsergebnisse	179
V. Die Nebenwirkungen der Förderungsmethoden	180
1. Die Nebenwirkungen der Objektsubventionierung	181

	Seite
1.1. Fehlbelegungen und Mietverzerrungen	181
1.2. Induktion einer überhöhten Wohnungsnachfrage	182
1.3. Preissteigerungseffekte	183
1.4. Auswirkungen auf den Kapitalmarkt	186
1.5. Sonstige Effekte	187
2. Die Nebenwirkungen einer Individualförderung	189
E. <u>Schlußbetrachtung</u>	194
Anhang	I
Literaturverzeichnis	XIX

A. Einleitung

I. Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung

Die Frage nach der in Zukunft anzustrebenden wohnungspolitischen Konzeption ist das Hauptthema einer seit Jahren äußerst vehement geführten Diskussion unter Wohnungswirtschaftlern, -politikern und -administratoren. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung steht letztlich das "Subventionsproblem", die Notwendigkeit, die Art, das Ausmaß und die Dauer der staatlichen Subventionsmaßnahmen in der Wohnungswirtschaft. Die Auffassungen reichen dabei von der grundsätzlichen Ablehnung sämtlicher wohnungswirtschaftlicher Subventionen¹ bis hin zu der Überzeugung, daß die Subventionierung von Wohnungsneubau und Wohnungsbestand eine staatliche "Daueraufgabe" sei, da man die Wohnungsversorgung der "breiten Schichten der Bevölkerung nicht dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte überlassen kann".²

Dieses wohnungswirtschaftliche "Subventionsproblem" berührt die generelle Frage der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, ob, wann, in welchem Umfang und auf welche Art der Staat (bzw. die Gemeinschaft) in den von den einzelnen Gesellschaftsgliedern getragenen Wirtschaftsablauf eingreifen darf bzw. muß. Das sich aus der Beantwortung dieser Frage ergebende "Leitbild" für die allgemeine Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik muß prinzipiell auch für die Wohnungspolitik als einer Sektor- bzw. Bereichs-

1 Vgl. W. Frickhöffer, Wohnungssubventionen sind unsozial, in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, Nr. 10, 1966, S. 604 ff.

2 M. Demmel, Wohnungsdefizit und Wohnungsbedarf unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Freistaat Bayern, in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, H. 11, 1966, S. 202.

politik gelten. Entscheidungen für bestimmte wohnungspolitische Ziele und Maßnahmen müssen demnach unter Berücksichtigung der Grundziele und Grundprinzipien der geltenden Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik erfolgen. Damit ist die Basis gegeben, auf der zunächst das aktuelle wohnungswirtschaftliche "Subventionsproblem" diskutiert bzw. beurteilt werden kann.

Die der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in der BRD zugrunde liegende Gesamtkonzeption ("Leitbild") der "Sozialen Marktwirtschaft" basiert auf bestimmten übergeordneten Grundwerten bzw. Grundzielen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, über die bei allen das bestehende System unserer staatlichen Ordnung tragenden Gruppen weitgehende Übereinstimmung besteht. Die Entscheidung für die wirtschaftspolitische Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft" stellt den Versuch dar, die ihrem Wesen nach antinomischen gesellschaftspolitischen Grundziele "individuelle Freiheit" und "soziale Gerechtigkeit" zu einem "neuartigen" Ausgleich zu bringen.

Die aus den gesellschaftspolitischen Grundzielen abgeleiteten konstituierenden Prinzipien der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft lassen sich dementsprechend auf ein "freiheitliches" und ein "soziales" Element zurückführen. Während das freiheitliche Element in der grundlegenden Entscheidung für eine wettbewerbswirtschaftlich orientierte Marktwirtschaft liegt, beinhaltet das soziale Element die ausdrückliche Forderung nach einer Absicherung und Ergänzung des marktwirtschaftlichen Prozesses durch die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Verwirklichung der sozialen Zielsetzungen.

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung soll es sein, die in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck kommenden Grundziele und Grundprinzipien unserer Gesell-

schafts- und Wirtschaftspolitik auf den wohnungswirtschaftlichen Bereich zu übertragen und zu prüfen, welche Anhaltspunkte sich hieraus für die praktische Wohnungspolitik bzw. eine zukünftige wohnungspolitische Konzeption unter Berücksichtigung der heutigen wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse ergeben. Insbesondere soll dabei untersucht werden, ob und welche staatlichen Subventionsmaßnahmen im wohnungswirtschaftlichen Bereich den konstituierenden Prinzipien und Elementen der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption gerecht werden.

Die Beurteilung alternativer wohnungswirtschaftlicher Subventionsmaßnahmen als Bestandteil einer zukünftigen wohnungspolitischen Konzeption kann jedoch nicht allein aufgrund einer mehr oder weniger formalen Konfrontation mit den im Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck kommenden Grundzielen und Grundprinzipien der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik erfolgen. Das Kriterium der Rationalität wirtschaftspolitischer Entscheidungen und wirtschaftspolitischen Handelns verlangt für die Beurteilung des anstehenden Subventionsproblems in jedem Fall eine Berücksichtigung der jeweiligen sozial-ökonomischen Effizienz der alternativen Methoden, d.h. eine Erfassung und Gegenüberstellung sämtlicher anhand des wohnungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielkatalogs zu bewertender Haupt- und Nebenwirkungen der subventionspolitischen Instrumente.

Im Anschluß an die Frage, welcher der alternativen Wege dem freiheitlichen und sozialen Element unseres wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitbildes unter den heutigen Verhältnissen am ehesten gerecht wird, ist daher zu prüfen, ob die unter diesen ordnungspolitischen Gesichtspunkten überlegene Subventionsmethode auch dem Kriterium der sozial-ökonomischen Effizienz genügt.

II. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in drei Hauptabschnitte. Im Hauptabschnitt B. wird zunächst ein kurzer Überblick gegeben über Art und Umfang einer staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die den dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft zugrundeliegenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Hauptzielen "Freiheit" und "Soziale Gerechtigkeit" gerecht wird.

Im Hauptabschnitt C. wird nach den Aufgaben der praktischen Wohnungspolitik gefragt, die sich aus der auch im Bereich der Wohnungswirtschaft erforderlichen Synthese der freiheitlichen und sozialen Zielsetzungen ergeben. Im Anschluß daran erfolgt eine Untersuchung der generellen instrumentalen Eignung alternativer Subventionsmaßnahmen im Hinblick auf die zuvor aus dem Leitbild abgeleiteten spezifischen wohnungspolitischen Aufgaben und Restriktionen. Den Abschluß dieses Hauptabschnitts bildet ein konkreter Ausgestaltungsvorschlag für ein funktionsfähiges, den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundzielen generell gerecht werdendes Subventionssystem in der Wohnungswirtschaft.

Im Hauptabschnitt D. wird versucht, zur Beurteilung der sozial-ökonomischen Effizienz der alternativen Subventionsverfahren die anhand der wohnungspolitischen und der übrigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen zu bewertenden Haupt- und Nebenwirkungen des vorgeschlagenen und des bisher praktizierten Subventionssystems zumindest tendenziell zu erfassen und gegenüberzustellen. Da die bei den unterschiedlichen Subventionsmaßnahmen zu erwartende fiskalische Belastung ein relevantes Kriterium nicht nur für die Beurteilung der jeweiligen sozial-ökonomischen Effizienz, sondern auch für die praktische Anwendbarkeit der Subventionsmethoden darstellt, wird dieser Subventionseffekt mit Hilfe diverser Berechnungsverfahren ausführlicher analysiert.

B. Die Soziale Marktwirtschaft als Leitbild der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik

I. Das "freiheitliche" und das "soziale" Element der Konzeption

Der Begriff der "Sozialen Marktwirtschaft", in deren Zeichen die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik seit 1948 geführt wird, kann als eine ordnungspolitische Leitidee¹ definiert werden, deren Ziel es ist, eine Synthese der im Grundgesetz verankerten freiheitlichen und sozialen Zielsetzungen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik herbeizuführen. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft stellt damit einen "dritten Weg" gegenüber extrem gegensätzlichen Wirtschaftsordnungen, der liberal-individualistischen Marktwirtschaft des 19. Jahrhunderts und den Zentralverwaltungswirtschaften der letzten Jahrzehnte dar.

Entsprechend der Zielsetzung dieser Konzeption lassen sich ihre konstituierenden Prinzipien auf zwei fundamentale Elemente, das "freiheitliche" und das "soziale" Element, zurückführen.

Das freiheitliche Element der Konzeption liegt in der grundlegenden Entscheidung für eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft als wirtschaftlichem Ordnungsinstrument.

Im Gegensatz zur Zentralverwaltungswirtschaft bewirkt die Marktwirtschaft unter bestimmten Voraussetzungen eine Koinkidenz zwischen hoher Produktivität und einem großen Maß an

¹ Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik - Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration ("Beiträge zur Wirtschaftspolitik", Bd. 4, hrsg. v. E. Tüchtfeldt), Freiburg 1966, S. 245.

individueller Freiheit.¹ Sie wird von einigen sogar als die einzige Wirtschaftsform angesehen, die unter den heutigen Voraussetzungen "mit der menschlichen Freiheit im Sozialen und Staatlichen vereinbar ist".² In der Marktwirtschaft stellen die Unternehmungen und Haushalte ihre eigenen Pläne in eigener Verantwortung auf. Der Automatismus des Marktes vollzieht die Koordination zwischen den Einzelplänen der individuellen Wirtschaftssubjekte, ohne dabei die Freiheit der Planträger zu beeinträchtigen.³

Wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der "segensvollen" Koinzidenz von hoher Produktivität und einem großen Maß an Freiheit in dem marktwirtschaftlichen System ist das Vorhandensein eines echten bzw. funktionsfähigen Leistungswettbewerbs auf beiden Marktseiten. Der Wettbewerb bestimmt das Verhalten der Anbieter und Nachfrager und entscheidet über Leistungen und Preise, die auf dem Markt zum Zuge kommen. Er zwingt zu höchsten Marktleistungen und fördert den technischen Fortschritt. Daneben besitzt er eine hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung wichtige selektive Funktion, indem er leistungsschwa-

1 Vgl. A. Rüstow, Wirtschaftliche Probleme der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft, hrsg. v. P. Boarman, Köln 1955, S. 63.

2 Ebenda, S. 59; vgl. auch z.B. K.P. Hensel, Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre, in: Ordo-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Bd. 1949, S. 262; M. Hättich, Wirtschaftsordnung und katholische Soziallehre, hrsg. von K.P. Hensel, Stuttgart 1957, S. 76 f.; O. v.Nell-Breuning, Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 1, Grundfragen, Freiburg 1956, S. 78 f.; W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. E. Eucken und K.P. Hensel, 4. unverb. Auflage, Tübingen, Zürich 1968, S. 348.

3 Vgl. M. Hättich, a.a.O., S. 876 f.; A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 245.

che Anbieter zum Ausscheiden aus dem Marktprozeß zwingt und damit u.a. sicherstellt, daß die volkswirtschaftlichen Ressourcen effektiv genutzt werden. Umgekehrt bedeutet das aber auch, daß der Wettbewerb von sich aus nicht in der Lage ist, das Entstehen von wirtschaftlicher Macht zu verhindern und wirtschaftliche Machtgebilde unter Kontrolle zu halten. Es besteht die Gefahr, daß der Wettbewerb als Grundelement einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sich selbst ausschließt.¹

Das freiheitliche Element der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, das in der Entscheidung für ein marktwirtschaftliches Ordnungssystem zum Ausdruck kommt, verlangt daher gleichzeitig die Sicherstellung bzw. sogar Förderung des Wettbewerbs auf beiden Marktseiten, um innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung "die Gefahr freiheitsmindernder Vermachtung und Monopolisierung zu bannen".²

Selbst von einem - im technischen Sinn - gut funktionierenden Marktmechanismus kann nicht erwartet werden, daß er von sich aus den sozialen Zielsetzungen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik (z.B. soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit) gerecht wird. Die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft ist zwar ein sehr zweckmäßiges Organisationsmittel, aber "es wäre ein verhängnisvoller Irrtum, der Automatik des Marktes die Aufgabe zuzumuten, eine letztgültige soziale Ordnung zu schaffen und die Notwendigkeiten des staatlichen und kulturellen Lebens von sich aus zu berücksichtigen".³

1 Vgl. G.N. Halm, Wirtschaftssysteme. Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960, S. 287.

2 G.B. Kripp, Wirtschaftsfreiheit und katholische Soziallehre (Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Volkswirtschaftlich-wirtschaftsgeographische Reihe, Bd. 15), Zürich, St. Gallen 1967, S. 71.

3 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 106.

Zwar beinhaltet das marktwirtschaftliche System durch "die Anregung der Produktion, die Erhöhung der Erzeugung, die Steigerung der Beschäftigung"¹ ein gewisses soziales Element, es ist von seinem instrumentalen Charakter her jedoch "blind für soziale Erfordernisse"² und "herzlos wie eine Rechenmaschine".³

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft basiert auf der Überzeugung, daß der Marktapparat im Hinblick auf die sozialen Zielsetzungen steuerbar ist. Die Marktwirtschaft ist ein Rechnungs- bzw. Signalapparat, der in den verschiedensten sozialen Rahmen zu funktionieren vermag und "der das Ziel des Wirtschaftens nicht von sich aus bestimmt, sondern als Datum hinnimmt".⁴ Zur Verwirklichung der sozialen Ziele der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik bedarf es daher in jedem Fall einer Steuerung des Marktmechanismus, indem ein bestimmter Rahmen gesetzt wird und einzelne Datenänderungen "vor oder nach Wirksamwerden des Marktmechanismus"⁵ vorgenommen werden.

1 A. Müller-Armack, Studien zur sozialen Marktwirtschaft, in: Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, hrsg. v. A. Müller-Armack und F.W. Meyer, Bd. 12, Köln 1960, S. 11.

2 H.K. Schneider, Das Abbaugesetz: Ziele, Maßnahmen und Prämissen, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", begr. v. H.J. Serephim, hrsg. v. H.K. Schneider, Bd. 60, Köln-Braunsfeld 1964, S. 12.

3 O. v. Nell-Breuning, Kommerzialiserte Gesellschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3, Freiburg 1960, S. 41.

4 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 114.

5 W. Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1948, 5. Auflage, S. 259.

Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, daß der Markt- bzw. Preismechanismus in bestimmten Situationen partiell oder zeitweise versagt und daß trotz Ausnutzung aller systemgerechten Steuerungsmittel die Verwirklichung der sozialen Ziele, z.B. eine sozial-befriedigende Versorgung der Bevölkerung, unter Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht möglich ist. Es gibt Notsituationen, in denen bei der Befriedigung elementarer Bedürfnisse Mangellagen in solchem Ausmaß auftreten, "daß sie marktwirtschaftlich nicht zu sozial tragbaren Bedingungen bewältigt werden können",¹ wie z.B. in der deutschen Wohnungswirtschaft nach dem totalen Zusammenbruch als Folge des II. Weltkrieges. In solchen Fällen dürfte eine partielle bzw. zeitliche Außerkraftsetzung des Marktmechanismus und die Durchführung staatlicher Lenkungs- und Verteilungsmaßnahmen im Hinblick auf das soziale Element der Grundkonzeption nicht nur vertretbar, sondern sogar unbedingt erforderlich sein.

Die Funktionsfähigkeit des gesamten Marktsystems dürfte durch derartige partielle Abweichungen von den marktwirtschaftlichen Koordinationsprinzipien nicht generell gefährdet werden. Nach Ansicht von Müller-Armack² ist es durchaus möglich, "solange der Grundvorgang der Wirtschaft einheitlich, also marktwirtschaftlich, bleibt, ... auch andere Prinzipien in bestimmtem Umfange zu tolerieren". Da diese systemfremden Eingriffe jedoch in jedem Fall zu einer - zumindest partiellen - Gleichgewichtsstörung und einer "erheblichen Einengung der Freiheit und Eigenständigkeit der wirtschaftenden Individuen in den betroffenen Sektoren führen"³, müssen sie grundsätzlich als "ultima ratio" betrachtet werden. Die Zielsetzung der Konzep-

1 Vgl. L. Lowinski, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1964, S. 18.

2 A. Müller-Armack, Studien zur sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 16.

3 L. Lowinski, a.a.O., S. 19.

tion der Sozialen Marktwirtschaft, die ja sowohl das freiheitliche als auch das soziale Element umfaßt, dürfte in solchen Fällen zumindest eine ständige Überprüfung verlangen, ob jeweils im Hinblick auf die tatsächlichen sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse derartige "Sonderregelungen" zur Verwirklichung der sozialpolitisch motivierten Zielsetzungen noch erforderlich sind. Nach Nell-Breuning¹ obliegt dabei der Beweis für die "Unmöglichkeit der Gewährleistung eines bestimmten Freiheitsgrades" denen, die sie behaupten.

Überhaupt verlangt die in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft angestrebte Synthese der teilweise konträren Zielsetzungen individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit einen permanenten Kompromiß bei der Bestimmung der Art und des Umfangs wirtschaftspolitischer bzw. sozialpolitischer staatlicher Aktivität. Einerseits dürfen - wie bereits erwähnt - dem Ziel der individuellen wirtschaftlichen Freiheit keinesfalls die Erfüllung sozialer und gesellschaftspolitischer Ziele geopfert werden. Andererseits aber sollten die zur Verwirklichung der sozialen Ziele als erforderlich angesehenen staatlichen Maßnahmen nicht dazu führen, daß dem einzelnen die eigene Verantwortung bei der "Daseinssicherung", bei der Erfüllung seiner Wünsche, Ziele und Aufgaben, genommen wird und individueller Leistungswillen und Privatinitiative, die als unersetzliches Wesensmerkmal der Marktwirtschaft zu den konstituierenden Elementen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zählen, wesentlich beeinträchtigt werden.²

1 O. v. Nell-Breuning, Neoliberalismus und katholische Soziallehre, in: Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3, Freiburg 1960, S. 83.

2 Vgl. H.G. Schachtschnabel, Wirtschaftspolitische Konzeptionen, Stuttgart 1967, S. 90 f.; R.C. Klein, Marktwirtschaft und Finanzsystem, Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, H. 10, hrsg. v. M.E. Kamp, Stuttgart 1966, S. 61.

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft strebt nicht den sogenannten "Versorgungsstaat" an, in dem das kollektivistische Prinzip stark im Vordergrund steht und dem einzelnen die Versorgungsaufgaben weitgehend abgenommen werden,¹ sondern sie will lediglich eine ausreichende und sozial-befriedigende Sicherung derjenigen Individuen, die nicht selbst eine den sozialnormativen Vorstellungen entsprechende "eigenverantwortliche Daseinssicherung" erreichen können.²

Zusammenfassend bleibt jedoch in jedem Fall festzustellen, daß die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, im Gegensatz zum Paläoliberalismus und auch zum Neoliberalismus, ein erhebliches Maß an staatlicher Aktivität vorsieht, um den Marktautomatismus im Sinne der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele zu steuern. Im folgenden soll versucht werden, die Sicherungen und Ergänzungen des marktwirtschaftlichen Prozesses, die zur Verwirklichung des gegebenen Zielkataloges erforderlich sind, kurz zu umreißen. Dabei soll insbesondere darauf geachtet werden, welche Grenzen bzw. welche Einschränkungen hinsichtlich der Mittelauswahl sich für die staatliche Aktivität aus der erforderlichen Synthese der teilweise divergierenden freiheitlichen und sozialen Zielsetzungen ergeben.

1 Der Bereich individuellen, eigenverantwortlichen Handelns wird hier "im Grenzfalle bis zur faktischen Entmündigung des Bürgers durch den Staat" eingeengt. Vgl. H.K. Schneider, Die Wohnungsversorgung im modernen Sozialstaat, in: Die Unternehmerische Wohnungsversorgung, hrsg. vom Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Hamburg 1965, S.32.

2 Vgl. H.G. Schachtschnabel, a.a.O., S. 91; L. Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf-Wien-Frankfurt 1962, S. 476.

II. Art und Umfang staatlicher Aktivität in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Die Schaffung eines Ordnungsrahmens zur Sicherung und allgemeinen Steuerung des marktwirtschaftlichen Prozesses

Wenn die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung zu einer größtmöglichen Effizienz bzw. Produktivität unter gleichzeitiger Wahrung eines Maximums an wirtschaftlicher Freiheit führen soll, bedarf es bestimmter Regelungen, Sicherungen und Förderungsmaßnahmen staatlicherseits zur Gewährleistung dieser "segensvollen Koinzidenz".¹

Da der Wettbewerb in einer freien, sich selbst überlassenen Marktwirtschaft - wie die geschichtlichen Erfahrungen zeigen - nicht in der Lage ist, das Entstehen von wirtschaftlicher Macht zu verhindern und wirtschaftliche Machtgebilde in Grenzen und unter Kontrolle zu halten, besteht die Gefahr, daß dieser Wettbewerb als Grundelement einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sich selbst ausschließt.² Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit (im technischen Sinne) und Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems ist es daher zunächst die Aufgabe des Staates, den Wettbewerb zu erhalten bzw. durch geeignete Maßnahmen zu fördern, indem wettbewerbshemmende Faktoren aufgehoben oder neutralisiert und die notwendigen Wettbewerbsvoraussetzungen (z.B. Startgerechtigkeit) geschaffen werden.

Aufgrund des technisch-instrumentalen Charakters der Marktwirtschaft kann sich die staatliche Aktivität jedoch nicht nur auf die "Pflege" des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems beschränken.³ Die Marktwirtschaft ist ein sehr zweckmäßiges Organisationsmittel, aber auch nicht mehr; sie trägt durchaus instrumentalen Charakter, das heißt, sie setzt nicht wirt-

¹ A. Rüstow, a.a.O., S. 63.

² G.N. Halm, Wirtschaftssysteme. Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960, S. 287.

³ L. Lowinski, a.a.O., S. 12.

schaftliche Ziele, sondern stellt eine bestimmte Art, diese in Verbindung zu bringen, dar."¹ Sie darf daher nie als Selbstzweck, sondern muß immer als Mittel zum Zweck gesehen werden, wobei der Zweck unter sozialetischer Betrachtungsweise in der Verwirklichung des Gemeinwohls liegt.²

Es ist Aufgabe des gemeinwohlverpflichteten Staates, den marktwirtschaftlichen Prozeß in einen Ordnungsrahmen einzubetten. Dieser Ordnungsrahmen stellt gewissermaßen einen "Datenkranz", eine Datenkonstellation, dar, in den die Marktwirtschaft eingefügt³ und auf diese Weise im Hinblick auf die Erfordernisse, die sich aus der anzustrebenden Verwirklichung des Gemeinwohls ergeben, gesteuert bzw. abgesichert werden kann.

Durch eine politische und rechtliche Ordnung müssen staatlicherseits die Voraussetzungen geschaffen werden, die erforderlich sind, um allen Mitgliedern der Gesellschaft die "eigenverantwortliche Erfüllung der in ihren existentiellen Zwecken begründeten Lebensaufgabe"⁴ und die "Entfaltung ihrer persönlichen Kräfte"⁵ zu ermöglichen.⁶ Hierzu gehören unter anderem die Sicherung des Eigentums, des Privatrechts, der Privatautonomie und der Vertragsfreiheit.⁷

Zu diesem Ordnungsrahmen gehören auch allgemeine Vorkehrungen bzw. die Schaffung entsprechender Institutionen für eine - jedoch auf einem Höchstmaß persönlicher Eigenständigkeit beruhende - Mindestsicherung der Gesellschaftsmitglieder gegenüber den Risiken der Krankheit, des Alters und des Unfalls.⁸

1 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 112.

2 G.B. Kripp, a.a.O., S. 90.

3 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 111.

4 J. Messner, Das Naturrecht, 4. Auflage, Innsbruck-Wien-München 1960, S. 158.

5 F. Klüber, Grundlagen der katholischen Gesellschaftslehre, Osnabrück 1960, S. 151.

6 Beides sind Forderungen, die sich aus dem Gemeinwohlprinzip ableiten lassen.

7 W. Frickhöffer, Gesellschaftspolitik innerhalb und außerhalb der Marktwirtschaft, Sonderdruck aus dem Tagungsprotokoll Nr. 25 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft über ihre Tagung am 2. und 3. November 1965 in Bad Godesberg, Ludwigsburg 1966, S. 7.

8 Ebenda, S. 8; L. Lowinski, a.a.O., S. 26 f.

Die generelle Sicherung und Steuerung des marktwirtschaftlichen Prozesses im Hinblick auf die gegebenen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen erfordert ferner, ohne daß damit der Katalog von Rahmenbedingungen, die dem Marktprozess zugrundegelegt werden müssen, vollständig erfaßt sein soll,

- eine Konjunkturpolitik, die auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung sowie Sicherung der Geldwertstabilität ausgerichtet ist,
- eine mit dem Stabilisierungsziel abgestimmte Wachstumspolitik,
- eine auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele ausgerichtete öffentliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik (Steuerpolitik).

2. Staatliche Interventionen zur Korrektur des Marktprozesses

Neben der allgemeinen Steuerung des marktwirtschaftlichen Prozesses kann der Staat in bestimmten Fällen bzw. Situationen zu gezielten Interventionen in den Wirtschaftsablauf verpflichtet sein. Auch wenn der Marktmechanismus gut funktioniert und in einen generellen sozialen Rahmen gestellt ist, dürften einzelne Ergebnisse des Marktgeschehens unter sozialen Gesichtspunkten nicht immer befriedigend sein. Die Verpflichtung des Staates zu gezielten Interventionen dürfte z.B. dann gegeben sein, wenn einzelne, kleinere Gemeinschaften oder bestimmte Bevölkerungsschichten mit den ihnen gestellten Problemen bzw. Aufgaben im Rahmen des Marktprozesses nicht aus eigener Kraft fertig werden,¹ wenn z.B. individuelle Bedürfnisse aufgrund fehlender oder nicht ausreichender Kaufkraft auf dem Markt nicht befriedigt werden können. Diese unzulängliche Versorgung, die von der sozialen Zielsetzung

¹ Vgl. C.P. Kripp, a.a.O., S. 91.

her den Staat bzw. die übergeordnete Gemeinschaft zu Hilfeleistungen verpflichtet, kann die Folge bestimmter exogen oder endogen bedingter Krisensituationen sein (z.B. Arbeitslosigkeit, Knappheit an bestimmten Produktionsmitteln). Jedoch wird es auch unter "normalen" Verhältnissen immer Individuen bzw. Gruppen geben, die aus eigenen Kräften keine angemessene Versorgung auf dem Markt erzielen können, da die Kaufkraftverteilung in der Marktwirtschaft nicht nach dem Bedarfs-, sondern dem Leistungsprinzip erfolgt.

2.1. Das Problem der Marktkonformität staatlicher Interventionen

Wenn man davon ausgeht, daß in bestimmten Fällen direkte und gezielte staatliche Interventionen in den Marktprozeß erforderlich sind, stellt sich die Frage, inwieweit diese Interventionen "marktkonform" sein müssen.

Die Marktwirtschaft ist ein Rechnungs- bzw. Signalapparat¹, der in die verschiedensten Datenkonstellationen einfügbar ist und "in den verschiedensten sozialen Rahmen zu funktionieren vermag."² Diese Rahmen bzw. die einzelnen Daten können, ja müssen sogar in Form einer marktgerechten Wirtschaftspolitik vom Staat gesetzt werden. Marktgerecht bzw. marktkonform sind dabei alle die Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des Marktapparates nicht beeinträchtigen,³ d.h. "... die die Preismechanik und die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben, sondern sich ihr als neue 'Daten' einordnen und von ihr assimiliert wer-

1 Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 114.

2 Ebenda.

3 Vgl. ebenda, S. 115.

den ...".¹ Die Datenänderungen sind dabei "vor oder nach Wirksamwerden des Marktmechanismus" vorzunehmen.² Dieser - von Röpke geprägte - Begriff der (Markt-)Konformität orientiert sich demnach grundsätzlich daran, ob der Staat mit seinen Eingriffen direkt bei den Ergebnissen des Tauschprozesses einsetzt, oder nur die sogenannten "Daten" verändert, unter denen sich dieser Prozeß vollzieht.³

Es soll an dieser Stelle nicht auf die sehr ausführliche wissenschaftliche Diskussion über das Konformitätsprinzip, insbesondere die Gegenüberstellung von Systemkonformität und Marktkonformität und die Differenzierung der Konformitätsgrade eingegangen werden.⁴ "Der Begriff 'marktkonform' mag in Grenzfällen unbestimmt sein, dürfte jedoch in der praktischen Wirtschaftspolitik zur Kennzeichnung von Verfahren genügen, bei denen auf die Funktionen des Marktes Rücksicht genommen wird".⁵

Im Gegensatz zum Neoliberalismus, der in der Marktkonformität die oberste Maxime aller staatlichen Tätigkeit in der Wirtschaft sieht,⁶ kann aus der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, die ja eine Synthese von freiheitlichen bzw. marktwirtschaftlichen und sozialen Elementen beinhaltet, eine derartig ausschließliche Forderung nicht abgelei-

1 W. Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1948, S. 259.

2 Ebenda.

3 Vgl. W.A. Jöhr, Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gemeinschaft, Festschrift zur 50-Jahr-Feier der Handels-Hochschule St. Gallen, 1949, S. 243.

4 Vgl. z.B. E. Tuchtfeldt, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, hrsg. v. H.J. Seraphim, Berlin 1960, S. 203 ff.

5 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 246.

6 Vgl. .E. Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, 2. Auflage, Heidelberg 1962, S. 146.

tet werden. Die möglichen negativen Auswirkungen nichtkonformer staatlicher Interventionen auf dem Markt, die u.a. in einer Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit der Marktteilnehmer liegen, könnten durch einen wesentlich höheren sozialen Nutzeffekt dieser Maßnahmen - im Verhältnis zu dem möglichen sozialen Nutzeffekt konformer Interventionen - ausgeglichen werden. In solchen Fällen könnten inkonforme Maßnahmen nicht nur gerechtfertigt, sondern u.U. sogar notwendig sein.¹ Das gilt auch für alle die Fälle, in denen marktkonforme Maßnahmen keine ausreichenden, die sozialen Anforderungen befriedigenden Effekte zeigen. Entscheidend für die Beurteilung bzw. Wahl der staatlichen Maßnahmen ist demnach immer die Gegenüberstellung der freimindernden Effekte mit den sozialen Effekten. Daraus ergibt sich jedoch wiederum, daß bei gleichem sozialem Nutzeffekt in jedem Fall der marktkonformen Intervention der Vorzug zu geben ist.

Es entspricht jedoch grundsätzlich der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, "das ganze Instrumentarium an marktkonformen Mitteln und das ganze Potential der Wirtschaft zur Selbstregelung auszuschöpfen, bevor der Staat mit nichtkonformen Mitteln interveniert".² Mit "marktgerechten", d.h. der Ordnung einer Verkehrs- oder Marktwirtschaft sich anpassenden Maßnahmen, "vermag eine kluge und geschickte Volkswirtschaftspolitik außerordentlich viel zu tun; eine moderne Wirtschaftspolitik verfügt auch bei Innehaltung dieser Grenzen über ein ebenso reichhaltiges wie wirkungsvolles Instrumentarium".³

1 Vgl. G.B. Kripp, a.a.O., S. 94.

2 Ebenda, S. 154.

3 O. v. Nell-Breuning, Vollbeschäftigung?, in: Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 1, a.a.O., S. 168.

2.2. Umfang und Art der staatlichen Hilfeleistungen

Wenn es sich zeigt, daß Individuen oder kleinere Gemeinschaften ihre Bedürfnisse aus eigenen Kräften auf dem Markt nicht angemessen befriedigen können, muß der sozialverpflichtete Staat bzw. die größere Gemeinschaft Hilfe leisten.

Diese Hilfe darf jedoch im Sinne der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nicht dazu führen, daß den einzelnen die Versorgungsaufgaben abgenommen werden und daß Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Individuen bei der Befriedigung der eigenen Bedürfnisse - konstituierende Elemente des marktwirtschaftlichen Systems - beeinträchtigt oder sogar aufgehoben werden.¹ Der Umfang der staatlichen Hilfeleistung muß daher, will man nicht die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft verlassen und in versorgungsstaatliche Praktiken verfallen, auf die echte Hilfebedürftigkeit der einzelnen und damit auf die jeweilige eigene Leistungsfähigkeit und die eigenen Kräfte der Individuen ausgerichtet sein. Eine flexible Anpassung der Hilfeleistungen an die jeweilige Relation zwischen eigener Leistungsfähigkeit und einem bestimmten gesellschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen entsprechenden Versorgungsgrad ist erforderlich.

¹ Vgl. Abschnitt B. I. und H.G. Schachtschnabel, a.a.O., S. 90 f.

Die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die erforderliche Bedürfnisbefriedigung besteht in einer Marktwirtschaft in dem Besitz bzw. der möglichen Erzielung von Kaufkraft, da die individuellen Bedürfnisse vom Markt nur insofern berücksichtigt werden, als sie sich als kaufkräftige Nachfrage äußern. Zur Bemessung der geforderten Hilfeleistungen muß die im Besitz des Individuums befindliche bzw. von ihm im Marktprozeß erzielbare Kaufkraft der Kaufkraft gegenübergestellt werden, die erforderlich ist, um eine angemessene Mindestversorgung über den Markt befriedigen zu können. Da in der Marktwirtschaft dem einzelnen die Kaufkraft jedoch nur nach seiner Leistung, die er am Markt erbringt, und nicht nach seinen Bedürfnissen zugeteilt wird, wird es immer Gruppen geben, bei denen die in der primären Einkommensverteilung erzielte Kaufkraft geringer ist als die zur Bedürfnisbefriedigung benötigte Kaufkraft. Wo diese Diskrepanz vorliegt, bedarf es einer vom Staat vorzunehmenden Redistribution der Kaufkraft. Bei diesem Redistributionsprozeß, der gesellschaftliche Gruppen oder Individuen vor einer durch das Wirtschaftssystem bedingten "Benachteiligung in der ihnen gerechterweise zustehenden Anteilnahme am Gemeinwohl"¹ schützen soll, müssen jedoch einige wichtige Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

¹ J. Messner, Das Gemeinwohl - Idee, Wirklichkeit, Aufgaben, Osnabrück 1962, S. 111.

Zunächst ist es erforderlich, festzustellen, welche Bedürfnisse befriedigt werden müssen, um dem einzelnen die "Anteilnahme am Gemeinwohl" zu sichern. Die unterste Grenze dürfte hier das sog. physische Existenzminimum darstellen, das den lebensnotwendigen Bedarf an Nahrungsmitteln, Kleidung, Wohnung und Heizung umfaßt. Eine Gewährleistung nur dieses physischen Existenzminimums dürfte jedoch unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls - insbesondere der sozialen Gerechtigkeit als Bestandteil des Gemeinwohls - nicht ausreichen. Dem Individuum muß in jedem Fall die Teilnahme am öffentlichen und kulturellen Leben ermöglicht werden.¹ Dieses - zu gewährleistende - "kulturelle" Existenzminimum, "dessen Bestimmung, ausgehend von den vitalen Bedürfnissen des Einzelmenschen und vor allem der Familien, nur unter Berücksichtigung der spezifischen Verhältnisse unserer industriellen Gesellschaft vorgenommen werden kann"², stellt kein Fixum dar, sondern muß in einem angemessenen Verhältnis ("sozial tragbaren Relation")³ zu dem Wohlstand der Gemeinschaft stehen. Es umfaßt die Bedürfnisbefriedigungsmittel, die für eine nach Anschauung der Gesellschaft "menschenwürdige" Existenz erforderlich sind.⁴

Die Bedürfnisse der einzelnen Individuen, deren Befriedigung der gemeinwohlverpflichtete Staat ermöglichen muß, sind je nach Anlagen und spezifischen Aufgaben⁵ sicherlich unterschiedlich. Streng genommen müßten sie daher in jedem Einzelfall festgestellt werden. Da dieses praktisch jedoch

1 Vgl. G.B. Kripp, a.a.O., S. 23.

2 L. Lowinski, a.a.O., S. 111.

3 Ebenda.

4 Sozialenquete - Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 121.

5 Vgl. G.B. Kripp, a.a.O., S. 23.

kaum durchführbar sein dürfte, muß eine durchschnittliche Ermittlung nach einem bestimmten Rechnungsschlüssel vorgenommen werden.¹

Entscheidend für die Hilfebedürftigkeit des einzelnen ist die Frage, was er selbst leisten kann bzw. nicht zu leisten vermag, d.h. konkret, ob er selbst über ausreichende Kaufkraft verfügt bzw. sie sich durch Anbieten von Leistungen auf den Markt selbst verschaffen kann.

Dieser Begriff der Leistungsfähigkeit darf jedoch nicht "gepreßt" werden, indem man fragt, was der einzelne äußerstenfalls, bei Anspannung aller Kräfte, gerade noch schaffen kann. "Dann kommt der Unsinn heraus, der Einzelmensch müsse sich bis zum letzten, bis zum völligen Zusammenbruch der Kräfte auspumpen, bevor die Gemeinschaft helfend heispringen darf."² Ein Familienvater könnte theoretisch 16 Stunden pro Tag arbeiten, um den nötigen Lebensunterhalt für seine Familie zu verdienen. Dann wäre er nicht mehr in der Lage, anderen gesellschaftlich wichtigen Aufgaben, insbesondere in seiner Familie, nachzukommen.

Halten wir fest: Staatliche Hilfeleistungen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sind aus sozialen Gründen erforderlich, wenn die durch die zumutbare Eigenleistung auf dem Markt vom einzelnen erzielbare Kaufkraft nicht ausreicht, um die angemessenen Bedürfnisse bzw. Aufgaben befriedigen bzw. lösen zu können. Da in einem marktwirtschaftlichen Prozeß die Kaufkraft nur nach Leistung und nicht nach Bedürfnissen zugeteilt wird, werden diese, die Hilfeleistungen des Staates herausfordernden Diskrepanzen bei einzelnen Individuen bzw. bestimmten Gruppen immer vorliegen.

1 Vgl. A.F. Utz, Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips, Sammlung Politeia, Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaft und Politik, Universität Freiburg/Schweiz, Heidelberg 1956, S. 93.

2 O. v. Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft - Gegenseitige Verantwortung - Hilfreicher Beistand, Herder-Bücherei, Bd. 315, Freiburg 1968, S. 84.

Die staatliche Hilfeleistung sollte aber nur im Umfang dieser Diskrepanzen erfolgen. Darüber hinausgehende Hilfen würden die Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Hilfeempfänger beeinträchtigen.

Für die Festsetzung der als erforderlich anzusehenden Mittel für eine angemessene Bedürfnisbefriedigung sowie der zumutbaren, vom Individuum zu erwartenden Eigenleistung können keine festen Maßstäbe gegeben werden. Die konkrete Entscheidung über den hier zugrunde zu legenden "Rechnungsschlüssel" liegt bei der sich ihrer solidarischen Verantwortung bewußten Gesellschaft. Dabei dürfen jedoch einige Anhaltspunkte nicht übersehen werden, die vor allem darin bestehen, daß erforderliche Hilfeleistungen so stark wie möglich an der eigenen Leistungsfähigkeit und dem Selbsthilfevermögen der Individuen auszurichten sind, um den individuellen Leistungswillen und die Privatinitiative als unersetzliches Wesensmerkmal der Marktwirtschaft zu erhalten.

3. Lösung von gemeinwohlrelevanten Aufgaben

Neben den u.U. erforderlichen individuellen Hilfeleistungen an einzelne Mitglieder der Gesellschaft ist der Staat zum Eingreifen in den Wirtschaftsablauf verpflichtet, wenn bestimmte gemeinwohlrelevante Aufgaben von den einzelnen oder den kleineren Gemeinschaften im Rahmen des Marktprozesses nicht befriedigend gelöst werden können.¹

Die Unfähigkeit bzw. das "Nichtkönnen" einzelner, bestimmte im Interesse des Gemeinwohls liegende Aufgaben zu erfüllen, kann einerseits darin begründet sein, daß die Lösung dieser Aufgaben z.B. hoheitliche Gewalt voraussetzt² und daher

¹ Vgl. G.B. Kripp, a.a.O., S. 91.

² Vgl. R.C. Klein, Marktwirtschaft und Finanzsystem, Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, H. 10, hrsg. v. M.E. Kamp, Stuttgart 1966, S. 44.

"ihrer Art nach" nur von der "mit obrigkeitlicher Gewalt"¹ versehenen Gemeinschaft (Staat) durchgeführt werden können. In diesen Fällen dürfte eine staatliche Eigentätigkeit erforderlich sein. Andererseits kann das "Nichtkönnen" einzelner dadurch bedingt sein, daß die Durchführung einer Aufgabe privatwirtschaftlich nicht rentabel ist.² Hier besteht die grundsätzliche Wahlmöglichkeit für die Gemeinschaft (Staat), die Durchführung der Aufgaben selbst zu übernehmen oder aber durch bestimmte Maßnahmen bzw. Hilfen eine privatwirtschaftliche Rentabilität dieser Aufgaben herzustellen und so die Privatinitiative zu ihrer Lösung zu befähigen bzw. anzuregen. Im Hinblick auf die Zielsetzung einer größtmöglichen wirtschaftlichen Freiheit der Individuen dürfte letzterer Möglichkeit der Vorzug gebühren.

1 Vgl. O. v. Nell-Breuning, Baugesetze ..., a.a.O., S. 94.

2 Vgl. R.C. Klein, a.a.O., S. 44.

C. Wohnungspolitische Aufgaben und Methoden in der Sozialen Marktwirtschaft

I. Die Aufgaben der staatlichen Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik, unter der der "Inbegriff aller staatlichen Maßnahmen ..., die sich auf die wohnliche Unterbringung der Bevölkerung beziehen"¹ zu verstehen ist, ist ein Bestandteil der allgemeinen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik.² Sie darf als sektorale Wirtschaftspolitik den für die allgemeine Wirtschaftspolitik gültigen Prinzipien grundsätzlich nicht widersprechen. Die konstituierenden Prinzipien des Systems der Sozialen Marktwirtschaft werden, wie gezeigt wurde, durch das freiheitliche und soziale Element gekennzeichnet. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, eine Synthese dieser beiden Elemente herbeizuführen. Die praktische Wohnungspolitik steht grundsätzlich vor der gleichen Aufgabe. Sie muß das Problem einer "Integration marktwirtschaftlicher Prinzipien und sozialer Postulate in der Wohnungswirtschaft"³ lösen.

1. Allgemeine Überlegungen

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß ein Abweichen vom marktwirtschaftlichen Koordinationsprinzip in Teilbereichen der Wirtschaft auch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten vertretbar, ja sogar erforderlich sein kann,⁴ wenn situations- oder strukturbedingt der Marktmechanismus in diesem Bereich

1 H. Fiedler, Neue Wege der Wohnungspolitik, in: "Die freie Wohnungswirtschaft", Jg. 1961, H. 3, S. 82.

2 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, Köln-Braunsfeld 1965, S. 91.

3 H.K. Schneider, Das Abbaugesetz ..., a.a.O., S. 7.

4 Vgl. Abschnitt B.I.

technisch gesehen nicht funktioniert oder aber - allgemeiner ausgedrückt - wenn es im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung¹ nicht möglich ist, die sozialen Zielsetzungen zu verwirklichen. Es stellt sich daher zunächst die grundsätzliche Frage, ob das Prinzip der Marktwirtschaft im Bereich der Wohnungswirtschaft funktionieren kann bzw. ob es im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung der Wohnungswirtschaft möglich ist, die Wohnungsversorgung der Bevölkerung unter sozialbefriedigenden Bedingungen sicherzustellen.

Trotz bestimmter Besonderheiten des Wohnungssektors², die (direkt oder indirekt) auf die "Eigenart des Dauernutzungsgutes 'Wohnung' zurückgehen"³, kann der Markt- bzw. Preismechanismus unter den heute gegebenen Verhältnissen (weitgehend normalisierte Versorgungsverhältnisse, ergiebiger Kapitalmarkt, leistungsfähige Wohnungs-

1 D.h. unter grundsätzlicher Beibehaltung des marktwirtschaftlichen Prinzips, was selbstverständlich staatliche Ergänzungen und Korrekturen nicht ausschließt.

2 Spaltung in Teilmärkte etc.; vgl. Abschnitt C.I.2.

3 B. Molitor, Wohnbaupolitik und Subventionierung, in: "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", 11. Jg., 1966 (Sonderdruck), S. 2.

produzenten) auch in diesem Bereich technisch gesehen funktionieren.¹

Die hinter Angebot und Nachfrage von Wohnraum stehenden Kräfte wirken ständig auf die Verwirklichung einer Gleichgewichtslage hin; sie stimmen Angebot und Nachfrage aufeinander ab, ohne daß dabei **exzessive** Preisschwankungen auftreten.

Die Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes, seine sachliche und regionale Aufspaltung in zahlreiche Teilmärkte, hebt die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus nicht auf. Wohnungsknappheit auf irgendeinem Teilmarkt bewirkt **Preissteigerungen**, die nicht nur Reaktionen bei den Teilnehmern dieses Teilmarktes auslösen, sondern aufgrund der zweifellos vorhandenen Interdependenz der Teilmärkte² den Anbietern auf den sachlich oder räumlich "benachbarten" Märkten ein Signal geben.

Da sich das Wohnungsangebot in der Regel auf zahlreiche Anbieter von unterschiedlicher Größe und mit verschiedenen Zielsetzungen³ verteilt und die Nachfrage auf allen Teilmärkten sehr zersplittert ist, liegen die wichtigsten Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt vor.

1 Vgl. z.B. H. J. Seraphim, Miete und Wirtschaftsordnung, Vortrag auf dem Verbandstag d. Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen e.V., Düsseldorf, am 23. November 1957 in Köln (Sonderdruck), S. 4; H. K. Schneider, Die Wohnungsversorgung im modernen Sozialstaat, in: Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag, Stuttgart 1964, S. 36 f.; L. Gehrig, Die öffentliche Wohnbauförderung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, Winterthur 1965, S. 93 f.; B. Molitor, a.a.O., S. 3; D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 110 f.

2 Vgl. H. J. Seraphim, Miete und Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 2.

3 z.B. private und gemeinnützige Anbieter.

Trotz relativ langer Produktionsdauer des Gutes Wohnung kann das Wohnungsangebot einer wachsenden Nachfrage mit verhältnismäßig geringer zeitlicher Verzögerung folgen, da alle größeren Nachfragezuwächse in der Regel frühzeitig erkennbar sind.

Auch ein möglicher Nachfragerückgang auf bestimmten Teilmärkten setzt den Marktmechanismus nicht außer Kraft. Da die Zielsetzung der Anbieter im Absatz des Gesamtbestandes liegt,¹ werden die Preise der Wohnungen auf diesem Teilmarkt zurückgehen, was insbesondere aufgrund der Interdependenz zu den "benachbarten" Teilmärkten eine Verringerung des "Mengeneffektes" zur Folge hat.

Wenn die technisch definierte Funktionsfähigkeit einer Wohnungsmarktwirtschaft als gegeben angesehen werden kann, so ist weiter zu fragen, ob im Rahmen dieser marktwirtschaftlichen Ordnung die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse der Gesellschaft - in diesem Fall eine sozial befriedigende Wohnungsversorgung der Bevölkerung - grundsätzlich sichergestellt werden kann.

Eine durch Wettbewerb gesteuerte Wohnungsmarktwirtschaft dürfte unter dem heute als gegeben anzusehenden Voraussetzungen eines funktionierenden, ergiebigen Kapitalmarktes, leistungsfähiger Wohnungsproduzenten und einer relativ normalisierten Versorgungslage folgende Leistungen erbringen:²

- (a) die quantitativ hinreichende Befriedigung der marktwirksamen (= kaufkräftigen) Nachfrage,

1 Vgl. A. Hampe, Die freie Mietpreisbildung, Ökonomische Studien, H. 2, Stuttgart 1958, S. 48 ff.

2 Vgl. H. K. Schneider, Die Wohnungsversorgung ..., a.a.O., S. 37.

- (b) die Bemühung, eine Qualität der Wohnungen zu erreichen und zu erhalten, die von der marktwirksamen Nachfrage erwünscht wird,
- (c) das Streben nach einer günstigen Kosten-
gestaltung und relativ günstigen Preisen
und Wohnbedingungen.

Zur Gewährleistung einer sozial befriedigenden Wohnungsversorgung der gesamten Bevölkerung reichen diese Leistungen ohne Zweifel nicht aus. Es ist nicht zu erwarten, daß eine marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung von sich aus jeden sozial anzuerkennenden Wohnungsbedarf befriedigen wird. Der Grund hierfür ist hauptsächlich darin zu sehen, daß einige Individuen aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse nicht in der Lage sind, die sich auf dem freien Markt ergebenden Preise für das Gut Wohnung zu tragen, und somit ihr berechtigter Wohnungsbedarf nicht marktwirksam werden kann.

Das Angebot stellt sich jedoch (s.o.) auf einem freien Wohnungsmarkt nur auf die kaufkräftige Nachfrage ein, nicht auf den nichtmarktwirksamen Bedarf.¹

Die Ursache für die sozial unbefriedigende Versorgungsergebnisse einer freien Wohnungsmarktwirtschaft liegt demnach in erster Linie in einer Diskrepanz zwischen den Nutzungskosten für eine allgemein akzeptierten sozialnormativen Standardvorstellungen entsprechende Wohnung und der Kaufkraft breiter Bevölkerungsschichten.²

Grundsätzlich dürften daher die Versorgungslücken einer freien Wohnungsmarktwirtschaft nicht dem Marktsystem,

¹ Vgl. H. K. Schneider, Die Wohnungsversorgung ..., a.a.O., S. 39

² Vgl. ebenda., S. 37.

als formalem Organisationsgefüge, sondern der "ökonomischen Situation der Einkommensverteilung"¹ anzulasten sein.

Das erlaubt jedoch die Schlußfolgerung, daß unter den heutigen Verhältnissen (s.o.) diese "Versorgungslücken" auch im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung der Wohnungswirtschaft bei entsprechenden Korrekturen der Einkommensverteilung weitestgehend beseitigt werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine generelle Abweichung von dem marktwirtschaftlichen Prinzip im Bereich der Wohnungswirtschaft zur Verwirklichung des Zieles einer sozial befriedigenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung unter den heutigen wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Verhältnissen nicht erforderlich ist.

Daß jedoch auch in diesem Wirtschaftssektor der marktwirtschaftliche Prozeß in einen bestimmten Ordnungsrahmen gestellt und mit bestimmten sozialen Absicherungen und Korrekturen versehen werden muß, dürfte hingegen außer Zweifel stehen.

Die strukturbedingten Besonderheiten der Wohnungswirtschaft und die außerordentliche Bedeutung der Wohnungsversorgung im Rahmen der Bedürfnisse der Gesellschaft

1 J. Brecht, Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in einer marktwirtschaftlichen Wohnversorgung, in: Deutsche Siedlungs- und Wohnungspolitik, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, hrsg. v. H. J. Seraphim, Köln-Braunsfeld 1956, S. 161. Vgl. hierzu auch: O. v. Nell-Breuning, Grundlagen und Grenzen der Subventionspolitik im Wohnungsbau, in: Informationsdienst des Deutschen Volksheimstättenwerks, 14. Jg., 1960, Folge 15, S. 121 ff.

bringen es mit sich, daß den staatlichen Aufgaben in diesem Bereich "mehr Bedeutung zukommt, als es in der sozialen Marktwirtschaft im allgemeinen üblich ist."¹

Es ist die Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik, dafür zu sorgen, daß einerseits die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems erhalten und wenn möglich gefördert wird, andererseits die sozialen Belange und Bedürfnisse, denen gegenüber der Marktmechanismus "blind" ist, durch geeignete Maßnahmen befriedigt werden.

2. Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des wohnungswirtschaftlichen Marktmechanismus

Die Tatsache, daß der Marktmechanismus in der Wohnungswirtschaft grundsätzlich funktionsfähig ist, besagt nicht, daß diese Funktionsfähigkeit nicht verbesserungsbedürftig wäre. Der Wohnungsmarkt weist besondere strukturelle Merkmale auf, die ihn erheblich von anderen Gütermärkten unterscheiden. Er gliedert sich in eine Vielzahl lokaler bzw. regionaler Teilmärkte, zwischen denen ein Ausgleich aufgrund der Immobilität des Gutes Wohnung und der durch ökonomische, soziale und psychische Faktoren stark beschränkten Mobilität der Wohnungskonsumenten sehr schwierig ist.² Durch die Entwicklung des Verkehrs können zwar die Teilmärkte in begrenztem Umfange erweitert und der Ausgleich von Angebot und Nachfrage tendenziell verbessert werden, die "räumliche Zersplitterung in Wohnungsteilmärkte" läßt sich aber dadurch nicht ausschalten.³ Die Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes wird

1 Wohnungswirtschaft und Marktwirtschaft, Aufgaben der Wohnungsunternehmen; Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. München, Köln, Hamburg 1960, S. 19/20.

2 Vgl. A. Hampe, Die freie Mietpreisbildung, aaO, S. 9.

3 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 124.

durch die Heterogenität des Gutes Wohnung, die die regionalen Teilmärkte nochmals in sachliche Teilmärkte aufspaltet, verstärkt. Der Wohnungsmarkt ist weiterhin gekennzeichnet durch eine geringe Markttransparenz, durch die große Bedeutung von Präferenzen und durch eine geringe Anpassungselastizität der entscheidenden Marktfaktoren.¹

Diese Marktunvollkommenheiten können u.a. zu Unzulänglichkeiten der Preisbildung führen, die wiederum lange nachwirkend Angebot und Nachfrage beeinflussen können.²

Die hier kurz angeführten Besonderheiten des Wohnungsmarktes lassen Maßnahmen zur Förderung seiner Funktionsfähigkeit erforderlich erscheinen. Hierzu kommen vor allem in Betracht:³

- (a) Verbesserung der Transparenz am Wohnungsmarkt durch Einrichtungen zur Betreuung und Beratung der Wohnungssuchenden und Wohnungsnutzer wie z.B. Wohnungsnachweise etc.
- (b) Förderung einer elastischeren Anpassung der Nachfrage an sich ändernde Marktsituationen durch Erleichterung des Orts- und Wohnungswechsels; allgemeine Förderung der Mobilität der Wohnungskonsumenten.
- (c) Ausdehnung der lokalen bzw. regionalen Wohnungsmärkte und Verstärkung der **Interdependenzen** zwischen den sachlichen Teilmärkten durch Verbesserung der Verkehrsverhältnisse.

1 Näheres hierzu: Vgl. A. Hampe, Die freie Mietpreisbildung, a.a.O.

2 A. Hampe, a.a.O., S. 53.

3 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 126; Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Gutachten "Eigenwirtschaftlichkeit ...", a.a.O., S. 13.

Grundsätzlich liegt auch eine wohnungspolitische Aufgabe in der Sicherung der wettbewerblichen Struktur des Wohnungsangebots. Diese Aufgabe ist jedoch nicht so vordringlich, da "in der Regel am Markt so viele anbietende Wohnungsproduzenten mit ganz verschiedenen Zielsetzungen vorhanden sind,"¹ daß es besonderer Maßnahmen zur Herstellung und Sicherung des Wettbewerbs nicht bedarf. Das schließt nicht aus, daß auf Wohnungsteilmärkten durch vorübergehende Mangellagen "monopolistische" Situationen entstehen können, die u.U. wettbewerbspolitische Maßnahmen der öffentlichen Hand erforderlich machen würden.²

3. Soziale Absicherung und Korrektur des marktwirtschaftlichen Prozesses in der Wohnungswirtschaft

3.1. Sicherstellung einer angemessenen individuellen Wohnraumversorgung

Ein freier Wohnungsmarkt dürfte zwar grundsätzlich die marktwirksame, d.h. kaufkräftige Nachfrage quantitativ und qualitativ hinreichend befriedigen, jedoch wird damit nicht sichergestellt, daß alle Träger von Wohnungsbedarf sich in einem angemessenen Umfang auf dem Markt versorgen können.³ Es wird auch auf einem technisch gut funktionierenden Wohnungsmarkt immer Individuen bzw. Bevölkerungsgruppen geben, die ihren echten bzw. sozial anzuerkennenden Wohnungsbedarf nicht aus eigener Kraft, d.h. mit eigenen Mitteln (Kaufkraft) decken können.

1 L. Lowinski, a.a.O., S. 126.

2 Vgl. ebenda, z.B. durch Einschaltung im Besitz der öffentlichen Hand befindlicher, gemeinnütziger Wohnungsunternehmen.

3 Vgl. H. K. Schneider, Die Wohnungsversorgung ..., 1971, S. 17.

Der Grund dafür liegt einmal ganz allgemein in den relativ hohen Nutzungskosten für das Gut "Wohnung" im Verhältnis zu den Kosten anderer Güter zur elementaren Bedürfnisbefriedigung. Nach Auffassung von Molitor¹ erreichen selbst die niedrigsten Marktmieten absolut eine Höhe, "die die Wirtschaftsbürger der unteren Klassen der Einkommenspyramide derart belastet, daß ihr Lebensstandard, da das Gut Wohnung nicht substituierbar ist, unter das Existenzminimum sinkt." Zum anderen liegt ein allgemeiner Grund für diese u.U. mögliche Unterversorgung darin, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Kaufkraft nicht nach dem Bedarf, sondern nach den am Markt erbrachten Leistungen verteilt wird, die Verteilung der Güter zur Bedarfsdeckung jedoch wiederum von der Kaufkraft abhängig ist.²

Daneben ist es jedoch auch möglich, daß der Grund für eine marktwirtschaftliche "Versorgungslücke" nicht in unzureichender Kaufkraft, sondern darin liegt, daß sich für bestimmte Nachfragegruppen aus sozio-psychischen³ oder u.U. auch aus speziellen Risikogründen⁴ auf dem Markt kein ausreichendes privates Wohnungsangebot findet. Dieses Problem soll jedoch vorerst ausgeklammert und in einem späteren Zusammenhang wieder aufgegriffen werden.⁵

Die Ursache für diese möglichen, sozial unbefriedigenden Ergebnisse eines freien Wohnungsmarktes liegt demnach nur zum Teil direkt im wohnungswirtschaftlichen Bereich,

1 B. Molitor, a.a.O., S. 10.

2 Vgl. Abschnitt III. 2.2.

3 Vgl. W. Knauer, Tragbare Mieten als wohnungspolitische Zielsetzung, (Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik, Hamburg) Tübingen 1968, S. 134; B. Molitor, a.a.O., S. 10.

4 Ebenda.

5 Vgl. Abschnitt C. II. 4.1.3.

sie ist ebenso im einkommenspolitischen Bereich zu suchen. Unabhängig von den Ursachen gebietet jedoch die Zielsetzung einer sozial befriedigenden Wohnungsversorgung, in den Fällen Hilfe zu leisten, in denen ein Gesellschaftsglied seinen angemessenen Wohnungsbedarf nicht aus eigener Kraft befriedigen kann, da ihm die volle Aufbringung der Marktmiete (Belastung) nicht möglich ist. Unter "möglich" ist dabei, entsprechend den obigen grundsätzlichen Ausführungen,¹ nicht zu verstehen, daß der einzelne bzw. der Haushalt gerade noch - unter Anstrengung aller Kräfte - die hierzu erforderlichen Mittel aufbringen kann,² sondern daß die Aufbringung der erforderlichen Mittel "tragbar" ist, d.h. nicht zu einer Senkung des Lebensstandards unter ein bestimmtes, gesellschaftlich anerkanntes Existenzminimum führt.

Diese "Tragbarkeit" der Miete oder Belastung, die ein Kriterium für die Berechtigung und den Umfang staatlicher Hilfe bei der Versorgung der Individuen mit angemessenem Wohnraum darstellt, bildet "nicht nur einen Kernpunkt der Wohnungspolitik, sondern der gesamten Sozialpolitik überhaupt."³ Die Forderung, daß die durch die Deckung eines angemessenen Wohnungsbedarfs hervorgerufene Belastung für das Individuum bzw. für die Familie "tragbar ist oder tragbar gemacht wird und tragbar bleibt,"⁴ deckt sich grundsätzlich mit der Zielsetzung einer sozial befriedigenden Wohnungsversorgung. Wichtig ist allerdings, daß bei der von der Gesellschaft vorzunehmenden Festsetzung der "Tragbarkeitsgrenzen" die

1 Vgl. Abschnitt B.II. 2.2.

2 Vgl. O. v.Nell-Breuning, Baugesetze ..., a.a.O., S. 84.

3 J. Heuer, Was heißt "sozial tragbar?", in: Der Volkswirt", Beilagenhaft zu Nr. 18 vom 2. Mai 1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 2.

4 Wohnungswirtschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, Gutachten "Zur Frage der familienge-rechten Wohnungen" v. 17. Dezember 1952, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 3, Bonn 1954, S. 72.

aus den im vorhergehenden Kapitel genannten Gründen erforderliche tatsächliche Ausrichtung an den "eigenen Kräften" gebührend berücksichtigt wird. Diese Frage soll hier aber noch nicht weiter untersucht werden, sie wird in einem späteren Zusammenhang wieder aufgegriffen.¹

Grundsätzlich gibt es für die staatliche Wohnungspolitik zahlreiche Möglichkeiten, die ihr zukommende Aufgabe der Hilfeleistung in den oben erwähnten Fällen zu erfüllen.

Soweit die Unmöglichkeit einer angemessenen marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung aus eigenen Kräften auf die Diskrepanz zwischen den aufzubringenden Nutzungskosten und dem zur Verfügung stehenden Einkommen bzw. der "tragbaren" Belastung zurückzuführen ist, kommen zwei Maßnahmen genereller Art in Frage:² eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens, wodurch eine höhere Aufbringung von Mitteln zur Wohnungsversorgung möglich bzw. tragbar wird und/oder eine Senkung der Nutzungskosten (Miete bzw. Belastung).

3.1.1. Erhöhung des verfügbaren Einkommens

Neben einer allgemeinen Wachstumspolitik³ zur generellen Erhöhung der Realeinkommen besteht die Möglichkeit einer Veränderung der primären Einkommensverteilung zugunsten der unteren Klassen der Einkommenspyramide, z.B.

1 Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.

2 Vgl. auch F. Lütge, Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart 1949, S. 436 f.

3 K. Kleps, Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz - Grundlagen und Grundzüge einer rationalen wohnungsmarktpolitischen Konzeption -, Bern - Stuttgart 1969, S. 235; W. Knauer, a.a.O., S. 161.

durch eine Verbesserung der Lohnstruktur, womit "gerade die unteren Einkommensklassen im Wirtschaftswachstum überproportional angehoben würden".¹ Abgesehen von der Problematik der Durchführbarkeit bzw. des Erfolges² derartiger Maßnahmen dürften sie nicht in allen Fällen eine ausreichende Hilfe darstellen. Auch eine verbesserte primäre Einkommensverteilung basiert nach wie vor auf dem marktwirtschaftlichen Tauschprozeß, bei dem einzig die auf dem Markt angebotene bzw. erbrachte Leistung die Höhe der individuellen Einkommen bestimmt. Auch wenn diese Einkommen in den unteren Klassen generell angehoben werden, ist nicht gewährleistet, daß der angemessene Wohnungsbedarf, der u.a. von der Familiengröße abhängt, befriedigt werden kann.

Eine wirksamere und vor allem auch treffsicherere staatliche Hilfe läßt sich auf dem Wege einer gezielten Einkommensredistribution, einer "zweiten Einkommensverteilung" erreichen. Die Diskrepanz zwischen den aufzubringenden Nutzungskosten für eine angemessene Wohnung und den hierfür zur Verfügung stehenden Mitteln (im Sinne der "Tragbarkeit") wird dabei durch einen zweckgebundenen (verlorenen) Einkommenzuschuß³ der öffentlichen Hand ausgeglichen bzw. gemildert. Es wird ein Ausgleich zwischen den unzureichenden Einkommen infolge einer unzureichenden primären Einkommensverteilung und den notwendigen Aufwendungen für einen kulturell und sozial berechtigten Wohnungsbedarf herbeigeführt.⁴ Durch diese gezielte Korrektur der verfügbaren Personaleinkommen läßt

1 B. Molitor, a.a.O., S. 10.

2 B. Molitor, a.a.O., S. 10.

3 in Form von "Wohngeld" bzw. "Individualsubventionen".

4 W. Knuwer, a.a.O., S. 132.

sich der sozial anerkannte Bedarf in marktwirksame Nachfrage umwandeln, die auf einem freien Wohnungsmarkt grundsätzlich¹ hinreichende Befriedigung finden dürfte.

3.1.2. Senkung der Nutzungskosten

Die zweite grundsätzliche Möglichkeit einer staatlichen Hilfeleistung besteht in einer Senkung der Nutzungskosten, d.h. der Miete oder Belastung für eine angemessene Wohnung.

Ein direkter staatlicher Eingriff in den marktwirtschaftlichen Preismechanismus (z.B. durch Bindung der Mieten an manipulierte "Kostenmieten"), um die Wohnungskosten für Hilfebedürftige zu senken und ihnen somit eine angemessene Wohnungsversorgung zu einer "tragbaren" Belastung zu ermöglichen, stellt eine Maßnahme dar, die die Funktion des marktwirtschaftlichen Ordnungsinstruments behindert, da die Preise ihre "Lenkungsfunktion" als Knappheitsmesser nur ausüben können, wenn sie wirklich freie Marktpreise und beispielsweise nicht durch Staatseingriffe verfälscht sind.²

Die Senkung der Wohnungskosten für die im obigen Sinne Hilfebedürftigen durch Zurverfügungstellen eines Wohnungsbestandes, dessen Mieten nicht der freien Preisbildung unterliegen, bedeutet eine Herausnahme dieser Wohnungsnachfrage und des entsprechenden Angebots aus dem marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus; stattdessen werden sie einem staatlichen Lenkungsprozeß unterworfen. Ganz abgesehen davon, ob auf diese Weise eine auf die individuelle Leistungs-

1 Ausnahme: z.B. Angebotshemmung aus "sozio-psychischen" Gründen, vgl. Abschnitt C.I. 3.1.

2 Vgl. W. Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 5. Auflage, Zürich 1949, S. 205.

fähigkeit abgestellte, gezielte Hilfe überhaupt möglich ist - diese Problematik wird u.a. in einem folgenden Abschnitt erörtert werden -, sind derartige Eingriffe in den Marktmechanismus im Rahmen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nur dann vertretbar, wenn unter Berücksichtigung der gegebenen Situation nur auf diese Weise die erforderliche Hilfeleistung gewährt werden bzw. wenn ein wesentlich höherer sozialer Nutzeffekt (= Erfolgsgrad der Hilfeleistung) als durch alternative "marktkonforme" Mittel erzielt werden kann.¹ Zumindest in den Fällen, in denen die Notwendigkeit einer staatlichen Hilfe auf unzureichender Kaufkraft des Haushalts beruht, d.h. in denen grundsätzlich, bei ausreichender Ausstattung mit Kaufkraft, eine angemessene Wohnungsversorgung über den freien Markt möglich wäre, dürften diese direkten Eingriffe in den Marktmechanismus der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption der Sozialen Marktwirtschaft widersprechen.²

Neben einer Senkung der Wohnungskosten für Hilfebedürftige durch Eingriffe in den Preismechanismus (bzw. Ausklammern des Marktmechanismus) gibt es jedoch noch zahlreiche "marktkonforme" Möglichkeiten zur generellen Beeinflussung der Nutzungskosten für das Gut Wohnung.

Ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Höhe der Marktmieten sind die sog. "laufenden Kosten" für das Gut Wohnung. Diese laufenden Kosten bestehen aus mehreren Kostenarten,³ von denen die Kapitalkosten, d.h. die Zinsen für das zur Finanzierung der Baukosten und der sog. Baunebenkosten sowie den Erwerb des Baugrundstücks aufgebrachte Kapital den größten Kostenfaktor darstellen.

1 Vgl. Abschnitt P.II. 2.1.

2 Vgl. die Ausführungen in Abschnitt C.II. 4.1.3.

3 Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten (Abschreibung, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Instandhaltungskosten, Mietausfallwagnis); vgl. A. Hampe, a.a.O., S. 23.

Obwohl der sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung vollziehende automatische Prozeß der Preisbildung nicht ausschließt, daß die tatsächlichen Preise für das Gut Wohnung "entsprechend den jeweiligen Verhältnissen von Angebot und Nachfrage partiell und / oder zeitweise über oder auch unter diesen (laufenden, der Verf.) Kosten liegen",¹ so gilt jedoch die allgemeine Tendenz, daß "die Preise nicht auf die Dauer unter die Kosten sinken können."² Die laufenden, betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kosten sind hier in etwa eine Preisuntergrenze.³

Von entscheidender Bedeutung für das gesamte Mietniveau sind insbesondere die laufenden Kosten für die jeweiligen Neubauwohnungen. L ü t g e⁴ meint, daß eine Zunahme der gegebenen⁵ Baukosten leicht Tendenzen auslösen kann, "die zu einer Erhöhung des Mietpreinsniveaus führen, und diese Erhöhung, die ursprünglich ja nur diejenigen Häuser betrifft, die neu errichtet werden, zieht auch weiterhin die Mieten für jene Wohnungen mit, die schon stehen." Auch anderen Orts wird die Meinung vertreten, daß der Mietpreis auf einem freien Wohnungsmarkt in der Regel um den Betrag pendelt, "der zur Deckung der Baukosten für neue Wohnungen notwendig ist, unter Berücksichtigung der Qualitätsunterschiede zwischen neuen und alten Wohnungen."⁶

Ob und inwieweit die Marktmieten über die betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kostenmieten steigen können,

1 Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Gutachten "Eigenwirtschaftlichkeit ...", a.a.O., S. 15.

2 Ebenda.

3 F. Lütge, a.a.O., S. 378.

4 Ebenda, S. 388.

5 d.h. ohne Veränderung der Bauweise, Qualität, etc. Lütge bezieht sich hier auf die Herstellungskosten; das gleiche gilt jedoch auch für die laufenden Kosten.

6 A. Amonn, a.a.O., S. 6.

hängt von der gegebenen Marktsituation ab. Auch auf einem relativ gut funktionierenden Markt werden sich - bei strukturell oder zeitweise unausgeglichener Marktlage - "Knappheitspreise" bilden können. Unter normalen Verhältnissen (freie Entfaltungsmöglichkeit der Wohnbautätigkeit) führen diese jedoch immer zu einem Marktausgleich (Anpassung des Angebots und auch der Nachfrage) und damit zu ihrem eigenen Abbau.

Die naturgegebenen Besonderheiten des Wohnungsmarktes,¹ die geringe Markttransparenz, lange Ausreifungszeit des Angebots, Zersplitterung in Teilmärkte mit geringer Kommunikation und die aus diesen und noch anderen Gründen vorliegende niedrige Preiselastizität von Angebot und Nachfrage, ermöglichen eine im Verhältnis zu anderen Gütermärkten relativ langes Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage² und dadurch u.U. auch eine länger andauernde Existenz von Knappheitspreisen.

Ausgangspunkt für die zuletzt dargestellten Überlegungen war die Frage, welche "marktkonformen" Möglichkeiten zur Senkung der im Verhältnis zu anderen Gütern relativ hohen Nutzungskosten für das Gut Wohnung bestehen, um einkommensschwachen Haushalten eine "Hilfe zur Selbsthilfe"³ bei ihrer Wohnungsversorgung zu gewähren und zumindest den Kreis der einer weiteren direkten Hilfe bedürftigen Haushalte einzuengen.

1 Vgl. Abschnitt C.I.2.

2 A. Hampe, a.a.O., S. 8.

3 Je niedriger das allgemeine Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt, umso eher können auch einkommensschwache Haushalte sich bei ihrer Wohnungsversorgung "selbst helfen" und umso weniger Haushalte sind auf direkte staatliche Hilfen angewiesen.

Der Grund für die relativ hohen Nutzungskosten für das Gut "Wohnung" kann - wie oben gezeigt wurde - einmal in den hohen laufenden Kosten, andererseits, zumindest temporär in einem relativ schwach funktionierenden Preismechanismus auf dem Wohnungsmarkt liegen. Hieraus ergeben sich zwei Möglichkeiten für eine staatliche marktkonforme "Mietenpolitik", die im folgenden kurz skizziert werden sollen.

3.1.2.1. Maßnahmen zur Verbesserung des Markt- bzw. Preismechanismus

Zur Vermeidung länger anhaltender Marktungleichgewichte und damit u.U. einhergehender Knappheitspreise für das Gut Wohnung eignen sich die bereits oben¹ dargestellten Maßnahmen zur Förderung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes, insbesondere solche, die die Hemmungen auf der Angebotsseite beseitigen und die Angebotsreaktion der Wohnungsproduzenten beschleunigen, wie z.B. Verbesserung der Markttransparenz, Anregung der Marktforschung, Ausbau der Wohnungsstatistik etc.

3.1.2.2. Maßnahmen zur Senkung der "laufenden Kosten"

Die zweite Möglichkeit einer staatlichen "Mietenpolitik" liegt in einer marktkonformen Beeinflussung der laufenden Kosten für das Gut Wohnung.

Die laufenden Kosten sind unmittelbar abhängig von den Preisen auf den dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkten, und zwar hauptsächlich dem Markt für Bauleistungen (Baumarkt), dem Bodenmarkt und dem Kapitalmarkt.

¹ Vgl. Abschnitt C.I.2.

- (a) Zur Senkung der Wohnungsbaukosten liegen bereits zahlreiche Vorschläge vor, die sich im Rahmen einer marktkonformen Politik durchaus verwirklichen lassen. Sie reichen von der Herstellung "eines scharfen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs im Baugewerbe, zwischen den Baustoffproduzenten und Händlern und zwischen den unternehmerischen Bauherren"¹ und der Förderung der Erforschung und Durchsetzung technischer und organisatorischer Rationalisierungsmöglichkeiten in der Bauwirtschaft zur Erhöhung der Produktivität² bis zur Überprüfung bzw. Revision verteuern wirkender Bauvorschriften unter Berücksichtigung des weiterentwickelten Standes der Bautechnik.³
- (b) Wie sehr die Baulandpreise (incl. Erschließungskosten) zu einer Verteuerung des Wohnungsbaus geführt haben bzw. führen, ist bekannt. Da das Bauland - insbesondere in den städtisch und industriell erschlossenen Zonen - "praktisch ein spezifisch knappes Gut"⁴ ist, das kaum vermehrt werden kann, ist auf dem Baulandmarkt nicht ohne weiteres mit marktgerechten Reaktionen der Marktteilnehmer, insbesondere der Anbieter, zu rechnen.⁵

1 J. W. Werner, Voraussetzungen marktwirtschaftlicher Wohnungsproduktion, in: Der langfristige Kredit, Jg. 1964, S. 594.

2 Vgl. R. Tarnow, Anpassungsprobleme der Wohnungs- und Bauwirtschaft, in: Wohnungs- und Städtebau in der Konjunktur, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Neue Folge der "Materialsammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. von H. Schneider, Bd. 68, Münster 1968, S. 183 ff.; L. Gehrig, a.a.O., S. 124; W. Knauer, a.a.O., S.140 ff.

3 L. Gehrig, a.a.O., S. 125.

4 E. Molitor, a.a.O., S. 3.

5 Vgl. ebenda "Preisanhebungen führen nicht zu einer entsprechenden Angebotssteigerung, sondern im Gegenteil zu spekulativer Baulandzurückhaltung."

Eine Regulierung des Baulandmarktes durch eine staatliche Wirtschaftspolitik, die "angesichts der spezifischen Knappheit auf dem Baulandmarkt die ihren gesamtwirtschaftlichen Zielen entsprechenden Daten zu setzen hat",¹ dürfte hier eine nicht zu umgehende Notwendigkeit sein. Die hier denkbaren Methoden und Maßnahmen sollen jedoch an dieser Stelle nicht diskutiert werden.²

Neben einer Beeinflussung des Baulandmarktes, die indirekt zu einer Senkung der Baulandkosten führen kann, besteht eine weitere Möglichkeit zur direkten Senkung dieser Kosten in einer Überprüfung bzw. Revision diverser Bauvorschriften (z.B. hinsichtlich der Bebauungsdichte). Durch eine bessere Ausnutzung des Baulands, durch "verdichtetes Wohnen" mit möglichst geringer gegenseitiger Belästigung der Bewohner, wozu heute moderne Haus- und Wohnformen eine Möglichkeit bieten, könnten die Baulandkosten verringert werden.³

- (c) Auch im Bereich der Finanzierung sind durchaus Möglichkeiten zur Kostensenkung vorhanden. Neben allgemeinen Maßnahmen zur Förderung des Kapitalangebots (Anreize für langfristiges Sparen!) bestehen besonders in der Schaffung bzw. Förderung neuer Beteiligungsformen und Finanzierungsinstrumente (z.B. Immobilienfonds, Hausbesitzerbriefe), durch die u.a. zinsgünstige Eigenmittel im höheren Umfang für den Wohnungsbau mobilisiert werden können, Möglichkeiten zur Senkung der Finanzierungskosten.⁴

¹ Vgl. B.Molitor, a.a.O., S. 4.

² Vgl. u.a. O. v. Nell-Breuning, Die Baulandkalamität, in: "Wohnungswirtschaft an der Wende", Beilagenheft zu "Der Volkswirt", H. 15 v. 9. 4. 1960, S. 17 f.

³ Vgl. G. Petri, Konventionelle Hürden, in: Wohnen wird zu teuer?, Beilagenheft zu "Der Volkswirt", H. 18 v. 2. 5. 1969, S. 14.

⁴ Vgl. J. W. Werner, a.a.O., S. 592.

3. 2. Sicherstellung befriedigender Wohn- und Siedlungsverhältnisse

Der sozialverpflichtete Staat hat "für die Verwirklichung des Gemeinwohls bei der wirtschaftlichen Kooperation seiner Glieder zu sorgen".¹ Wenn daher eine gemeinwohlrelevante Aufgabe von den einzelnen nicht gelöst wird bzw. nicht gelöst werden kann, muß der Staat aktiv werden.

In der Wohnungswirtschaft gibt es einige Aufgaben, die stark im Interesse des Gemeinwohls liegen, die aber ein freier Markt bzw. ein auf einzelwirtschaftliche Rentabilitätsüberlegungen gestütztes Wohnungsangebot nicht oder nur unzureichend erfüllen kann. Ein freier Wohnungsmarkt dürfte den vielfältigen kulturellen, ästhetischen und hygienischen Gesichtspunkten, die sich mit dem Begriff "Wohnen" verbinden, von sich aus kaum gerecht werden.²

Während einerseits nicht sichergestellt ist, daß die Qualität des marktwirtschaftlichen Wohnungsangebots den gesundheitlichen, kulturellen und sozialen Mindestanforderungen entspricht, ist der Marktmechanismus ebenfalls allein nicht in der Lage, die Probleme der lokalen und regionalen Raumordnung, die bei wachsender Siedlungsdichte für das Wohnen der Menschen von einer immer größeren Bedeutung werden, sozial und ökonomisch zufriedenstellend zu lösen.³ "Es ist nicht möglich, im Bereich des Bauens dem einzelnen allein die Verantwortung zu überlassen, das Gesamtbild unseres Lebensraumes festzulegen, da es hier um Entscheidungen geht, welche das Bild unserer

1 J. Messner, Naturrecht, a.a.O., S. 751.

2 Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S. 135.

3 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 114.

Umwelt für Jahrzehnte, wenn nicht für Jahrhunderte bestimmen."¹

Die Marktwirtschaft im Bereich des Bau- und Wohnungswesens benötigt demnach einen bestimmten Ordnungsrahmen von Qualitätsnormen, Bauvorschriften, Bebauungsplänen etc. Dieser Rahmen von Daten, Hemmungen, Normen soll den Spielraum des Marktes begrenzen, ohne seine Wirksamkeit aufzuheben.²

So erforderlich und wünschenswert diese staatlichen Regulierungen zur Gewährleistung gesunder und befriedigender Wohnverhältnisse auch sind, so ist jedoch insbesondere bei der Festsetzung von Qualitätsnormen darauf zu achten, daß der Staat sich nicht zum Schiedsrichter über das Wohnbedürfnis macht, indem er darüber entscheidet, wie gut der Staatsbürger wohnen soll. Konsumfreiheit muß auch in der Wohnungswirtschaft vorhanden sein.³ Ein staatlich fixierter Wohnungsstandard, der über die gesundheitlichen und kulturellen Mindestanforderungen hinausgeht, stellt einen Eingriff in die persönliche Entscheidungssphäre dar, der mit der Zielsetzung individueller Freiheit nur schwer vereinbar ist und über den durch diese Zielsetzung eingeschränkten staatlichen Aktivitäts- bzw. Interventionsrahmen hinausgehen dürfte.

Die den Wohnungsstandard betreffenden Qualitätsnormen, sowie die die Wohnverhältnisse im weiteren Sinne kontrollierenden bzw. regulierenden städtebaulichen und

1 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S.141.

2 J. Brüggemann, Soziale Bindungen in der Wohnungswirtschaft; in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H. K. Schneider, Bd. 60, Köln-Braunsfeld 1964, S. 29.

3 Ebenda S. 32.

raumordnerischen Vorschriften müssen selbstverständlich nicht nur auf den Wohnungsneubau, sondern auch auf den bereits vorhandenen Bestand Anwendung finden.¹

In bestimmten Fällen sind jedoch, insbesondere zur Gewährleistung befriedigender städtebaulicher Verhältnisse, neben der Festlegung eines Ordnungsrahmens durch staatliche Qualitätsnormen, Bauvorschriften und Bebauungspläne zusätzliche staatliche Maßnahmen erforderlich.

Bei der Erneuerung der Städte und Dörfer und der Entwicklung neuer Städte und Ortschaften aus raumordnerischen Notwendigkeiten ist das öffentliche Interesse nicht nur auf die Aufstellung der Planung, d.h. des "Ordnungsrahmens", sondern in erster Linie auf die Verwirklichung der Planung gerichtet. Insbesondere bei der Sanierung, der Behebung städtebaulicher Mißstände eines Gebietes durch Beseitigung baulicher Anlagen und/oder durch wesentliche Umgestaltungen des Gebietes, ist es häufig nicht möglich, nur eine Planung aufzustellen und die Durchführung der Privatinitiative der Eigentümer zu überlassen. Die erforderliche Koordination der verschiedenen, der Durchführung dienenden Maßnahmen, insbesondere die auch für eine Neuordnung des Gebietes eventuell erforderliche Umlegung von Grundstücken, erscheint ohne ein direktes oder indirektes Tätigwerden der öffentlichen Hand undenkbar. Eine rein auf Privatinitiative beruhende erwerbswirtschaftliche Lösung derartiger Aufgaben ist darüber hinaus dadurch behindert, wenn nicht sogar unmöglich, daß sie in der Regel hohe "unrentierliche Kosten" verursacht. Das öffentliche Interesse an einer raschen Planverwirklichung und Durchführung der gemeinwohlrelevanten Aufgaben verpflichtet daher den Staat - unter der einschränkenden

1 Vgl. auch K. Kleps, a.a.O., S. 316.

Bedingung, der Privatinitiative immer dann und insoweit Raum zu lassen, als diese selbst zur Durchführung einzelner Maßnahmen bereit und in der Lage ist - direkte Maßnahmen zur Durchführung zu ergreifen und direkte Hilfen (z.B. Einsatz von öffentlichen Mitteln zur Deckung der unrentierlichen Kosten) zu leisten.¹

II. Subventionen als Instrument der Wohnungspolitik

1. Der Subventionsbegriff

Über den Subventionsbegriff besteht in der Wirtschaftstheorie und -politik keine Einigkeit.² Die Literatur weist eine große Zahl voneinander abweichender Definitionen auf, von relativ engen Fassungen, wie z.B. "staatliche Geldleistungen, die mittelbar oder unmittelbar ohne oder gegen geringe Gegenleistungen an Unternehmen der Marktwirtschaft zu Produktionszwecken fließen"³ bis hin zu recht weiten Fassungen, wie "öffentlich-rechtliche Leistungen des Staates, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweckes gegeben werden."⁴

1 "Hier liegt eine soziale Gemeinschaftsaufgabe vor, die unter weitgehender Respektierung des persönlichen Eigentums von der Allgemeinheit, dem Staat, durchgeführt werden muß." J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 30; vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 115; vgl. auch Abschnitt C.I. 3.2.

2 U. Berthold, Zur Theorie der Subventionen, Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bd. 6, Bern - Stuttgart 1967, S. 11.

3 H. E. Freudenberg, Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934, S. 32.

4 Definition des Bundesverwaltungsgerichtes, NJW 1959, S. 1908.

Während bei der ersten Fassung der Subventionsbegriff auf die Sphäre der Produktion begrenzt bleibt und so eine Abgrenzung zu den staatlichen Zuwendungen an Haushaltungen getroffen wird, die in der Literatur häufig als "Unterstützungen" bezeichnet werden,¹ würden sich gemäß der zweiten Fassung auch letztere unter dem Begriff "Subvention" subsumieren lassen.²

Neben diesen sachlichen Abweichungen der Definitionen entstehen begriffliche Unklarheiten auch durch den Gebrauch zahlreicher Synonyma, wie z.B. Unterstützung, Beiträge, Beihilfen, Vergütungen, Subsidien, Prämien, Zuschüsse,³ die teilweise den gleichen Tatbestand erfüllen, teilweise aber auch inhaltlich voneinander abweichen. Auf eine ausführlichere wirtschaftstheoretische Diskussion des Subventionsbegriffs soll an dieser Stelle verzichtet werden, insbesondere deshalb, weil es scheint, daß eine exakte Begriffsbestimmung auf deduktivem Wege nicht möglich ist, so daß "die Wirtschaftstheorie gezwungen ist, bei der Durchleuchtung und Systematisierung des Phänomens 'Subvention' von der Erfahrungswirklichkeit auszugehen und über eine zunehmende Abstraktion dann allgemeine Feststellungen im Sinne der Typologie der wirtschaftlichen Erscheinungsform 'Subvention' zu treffen".⁴

1 Vgl. z.B. E. Küng, a.a.O., S. 147.

2 Vgl. K. H. Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 25, hrsg. v. G. Schmölders, Berlin 1963, S. 11.

Dieser engere Subventionsbegriff wird in den meisten theoretischen Abhandlungen zugrunde gelegt. Unmittelbare Subventionsempfänger können in diesem Sinne nur Unternehmungen sein, "... insbesondere sind Zuwendungen an private ... Haushalte als Unterstützungen zu bezeichnen und nach diesem Kriterium von den Subventionen zu trennen."

H. J. Gundlach, Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1965, S. 9; vgl. auch G. Schmölders, Finanzpolitik, 2. verb. Auflage, Berlin 1965, S.216 ff.

3 Vgl. K. H. Hansmeyer, a.a.O., S. 11.

4 F. Sandgänger, Für und wider die öffentliche Subvention, in: Der langfristige Kredit, 1966, H. 1/2, S. 14.

Da es einerseits eine unumstrittene Definition des Subventionsbegriffs nicht gibt, andererseits die engere Fassung des Subventionsbegriffs die in der Wohnungswirtschaft praktizierten - im allgemeinen Sprachgebrauch schon seit Jahrzehnten als Subventionen bezeichneten - staatlichen Maßnahmen nicht erfassen würde,¹ soll eine möglichst weite Fassung des Subventionsbegriffs den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden. Hierfür eignet sich z.B. die Definition des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium:² "Subventionen sind sichtbare Finanzhilfen und unsichtbare Begünstigungen steuerlicher Art (Einnahmeverzichte), die Wirtschaftssubjekten von der öffentlichen Hand gewährt werden; und zwar an private und öffentliche Unternehmen und private Haushaltungen. An letztere insoweit, wenn sie mit Verwendungsbindungen versehen oder wenn der Kreis der Empfänger durch die Zugehörigkeit zu bestimmten Wirtschaftszweigen, Berufen oder Betriebsgrößen oder durch den Wohnort in bestimmten Regionen bestimmt wird."

2. Grundsätzliche Möglichkeiten der Subventionierung in der Wohnungswirtschaft

In der Wohnungswirtschaft ist die Anwendung mehrerer Subventionsarten möglich, die in sich jeweils noch variiert werden können. Eine Systematisierung dieser Subventionsarten kann in verschiedener Hinsicht vorgenommen werden, z.B. nach den speziellen Zwecken, die mit der Subventionierung erreicht werden sollen.

1 Vgl. W. Böhme, Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft, Diss. Münster 1960, S. 2.

2 Vgl. BMWi-Tagesnachrichten Nr. 5438 vom 3. März 1967.

Nach der Form der Subventionsleistung,¹ die grundsätzlich in der Hingabe von Geld oder von geldwerten Leistungen und in dem Verzicht des Subventionsgebers auf bestimmte an ihn zu erbringende Abgabeleistungen bestehen kann,² ergibt sich folgende Aufteilung:

2.1. Die Kapitalsubventionen

Diese Subventionsmaßnahmen bestehen in der Hergabe von Haushaltsmitteln durch die öffentliche Hand zur Finanzierung des Wohnungsbaus. Die Kapitalsubvention kann sowohl als "verlorener" Zuschuß als auch als Darlehen gegeben werden, wobei der Subventionscharakter der letzteren Maßnahme - unter der Voraussetzung, daß eine Finanzierung grundsätzlich auch über den Kapitalmarkt möglich wäre - in den im Verhältnis zu den Kapitalmarktmitteln wesentlich günstigeren Bedingungen (niedrig verzinsliches bzw. unverzinsliches Darlehen, günstige Tilgungsbedingungen) liegt.³ Abgesehen von den Fällen eines allgemeinen Kapitalmangels, bei dem durch Kapitalsubventionen die Finanzierung von Wohnungsbauten überhaupt erst ermöglicht wird, dient diese Subventionsmaßnahme in erster Linie der Senkung der Finanzierungskosten und einer damit möglichen "Herabmanipulierung" der "laufenden Kosten" für das Gut Wohnung.

2.2. Die Ertrags- bzw. Aufwandssubventionen

Während bei der Kapitalsubvention öffentliche Mittel unmittelbar zur Finanzierung der Wohnungsbauvorhaben

1 W. Böhme, a.a.O., S. 3.

2 H. J. Gundlach, a.a.O., S. 12.

3 Vgl. H. J. Gundlach, a.a.O., S. 14.

eingesetzt werden, werden bei der Ertrags- bzw. Aufwandssubvention den Bauherren für einen bestimmten Zeitraum laufende Darlehen oder Zuschüsse zur (teilweisen) Deckung der Kapital- und Bewirtschaftungskosten und zur Erfüllung von Tilgungsverpflichtungen für bestimmte Fremdmittel gewährt.¹ Man unterscheidet in diesem Zusammenhang² "Darlehen oder Zuschüsse zur Deckung der laufenden Aufwendungen" (sog. Aufwendungsbeihilfen), "Zuschüsse zur Deckung der für Finanzierungsmittel zu entrichtenden Zinsen (Zinszuschüsse)" und "Darlehen zur Deckung der für Finanzierungsmittel zu entrichtenden Zinsen oder Tilgungen (Annuitätsdarlehen)."

Soweit es sich bei diesen Maßnahmen - wie auch bei den Kapitalsubventionen - um Darlehen handelt, liegt ein Subventionstatbestand grundsätzlich erst dann vor, wenn diese Darlehen auf dem Kapitalmarkt nicht oder nur zu **un-**
günstigeren Zins- und Tilgungsbedingungen beschafft werden könnten.³ Dieser Tatbestand dürfte hier jedoch in jedem Fall vorliegen. Auch diese Art der Subventionierung dient einer Senkung der "laufenden Kosten" für das Gut Wohnung und damit der Kostenmiete bzw. laufenden Belastung (bei Eigenheimen).⁴

Sowohl die Kapital- als auch die Aufwandssubventionen sind mit Mietpreis- und Belegungsbindungen gekoppelt, um auf diese Weise eine Überwälzung der empfangenen Leistungen auf den staatlich bestimmten Nutznießer (Destinatar)⁵ der Subvention, den Wohnungskonsumenten, sicherzustellen.

1 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 24.

2 Vgl. § 42 Abs. 6 II. Wohnungsbaugesetz.

3 Vgl. H. J. Gundlach, a.a.O., S. 14.

4 H. Jaschinski, Abbau oder Umbau der Subventionierung im Wohnungsbau, in: Studien zu Wohnungswirtschaft und Städtebau, Gedächtnisschrift für O. Kämper, Köln-Braunsfeld 1963, S. 35.

5 Vgl. U. Berthold, a.a.O., S. 23.

2.3. Die Individualsubventionen (Miet- und Lastenzuschüsse)

Im Gegensatz zu den Kapital- und Aufwandssubventionen, die unter bestimmten Bindungen an den Wohnungseigentümer gegeben werden, fließen die Individualsubventionen (auch Subjektsubventionen genannt) unmittelbar an den Wohnungsnutzer,¹ der bei Eigenheimen bzw. Eigentumswohnungen allerdings mit dem Eigentümer identisch ist. Sie stellen eine Subventionierung des förderungsbedürftigen Wohnungsnutzers in Form verlorener Zuschüsse dar, die es ihm erleichtern soll, die Mietzahlung aufzubringen, bzw. bei Eigenheimen die laufenden Belastungen zu tragen.²

Ihrem wirtschaftlichen Charakter nach sind diese individuellen Zuschüsse zu den Aufwendungen für die Wohnungsnutzung "nichts anderes als eine zweckgebundene Einkommensmehrung beim Wohnungskonsumenten, um ihn in die Lage zu versetzen, als kaufkräftiger Nachfrager am Markt entweder aufzutreten oder zu bleiben Die Miete oder die Last wird so hingenommen, wie sie sich auf Grund der marktmäßigen Finanzierung des Objektes ergibt. Dieser Preis soll durch den Einkommenszuschuß tragbar gemacht werden".³

1 Es ist allerdings nicht in jedem Fall sichergestellt, daß der "Destinatär" - der Wohnungskonsument - zum tatsächlichen und vollen Nutznießer der Subventionsleistung wird. Vgl. Abschnitt D.V.2.

2 Vgl. G. Schmölders, Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbaudarlehen, Frankfurt 1966, S. 73.

3 J. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 36.

2.4. Die Subventionen in Form von Einnahmeverzichten der öffentlichen Hand

Während die bisher aufgezählten Subventionsarten nach der in der Literatur üblichen Klassifizierung zu den direkten Subventionen gezählt werden, da sie mit Ausgaben der öffentlichen Hand verbunden sind, stellt der Verzicht auf staatliche Einnahmen eine indirekte Subventionierung dar.¹ Dabei darf die Bezeichnung "indirekte Subvention" jedoch nicht die Assoziation erwecken, daß hier im Gegensatz zu den Ausgaben bei den direkten Subventionen keine eigentlichen Begünstigungen vorliegen.² Vielmehr müssen sie "im Ausmaß ihrer jeweiligen Inanspruchnahme den Zuwendungen auf der Ausgabenseite des Budgets gleichgestellt werden."³

Zu den indirekten Subventionen in Form von Einnahmeverzichten, die unmittelbar der Wohnungswirtschaft zugute kommen, gehören neben den teilweisen oder gänzlichen Befreiungen von bestimmten Gebühren⁴ hauptsächlich Steuerergünstigungen durch Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen. Hierzu zählen

- (a) Befreiungen von Grunderwerbsteuern⁵
- (b) Grundsteuerergünstigungen⁶ und
- (c) Einkommensteuerergünstigungen, z.B. durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten von Wohnungsbauinvestitionen.⁷

1 Vgl. K. H. Hansmeyer, a.a.O., S. 11; U. Berthold, a.a.O., S. 24.

2 B. Molitor, a.a.O., S. 13.

3 Ebenda.

4 z.B. Befreiung von bestimmten Gerichtsgebühren bei öffentlich geförderten und steuerbegünstigten Wohnungen (Gesetz über Gebührenbefreiung beim Wohnungsbau v. 30.5.1953, BGBl I S. 273).

(Fortsetzung der Fußnoten 5 - 7 auf S. 60)

Exkurs: Die Sonderstellung von Wohnungsbauprämien und steuerlichen Vergünstigungen nach § 10 EStG

Eine gewisse Sonderstellung nehmen in diesem Zusammenhang die steuerlichen Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuer ein, die der Förderung der Kapitalbildung für den Wohnungsbau dienen sollen. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten nach § 10 EStG. Diese Subventionen besitzen ebenso wie die ihnen gleichzusetzenden Wohnungsbauprämien insofern eine Sonderstellung, als ihre tatsächliche Verwendung nicht speziell auf den Wohnungssektor ausgerichtet zu sein braucht. Während die anderen in diesem Zusammenhang aufgezählten Subventionsarten eine spezifisch wohnungswirtschaftliche Zweckgebundenheit besitzen, in dem der Nachweis einer Wohnbautätigkeit bzw. die Verwendung der Subventionen zur Befriedigung des individuellen Wohnungsbedarfs vorausgesetzt wird, besteht hier kein absoluter Zwang, die subventionierten Sparsbeträge - nach Ablauf der Sperrfrist - tatsächlich im Wohnungsbau zu verwenden.¹

Die Zahlung von Wohnungsbauprämien und die entsprechenden steuerlichen Vergünstigungen nach § 10 EStG sind ein Teil jener Förderungsmaßnahmen, mit denen der Staat das Sparen bzw. die Vermögensbildung der privaten Haushalte

Fortsetzung der Fußnoten von S. 59

5 z.B. Grundstückserwerb zur Errichtung von steuerbegünstigten Wohnraum.

6 z.B. § 92 Abs. 1 II. WoBauG.

7 § 7 b EStG. Obwohl es sich hier grundsätzlich um keinen endgültigen Steuerverzicht handelt, liegt eine Subvention zumindest in Höhe des durch den "Steueraufschub" verursachten Zinsverlustes der öffentlichen Hand vor. Vgl. H. J. Gundlach, a.a.O., S. 16.

1 Vgl. § 2, Abs. 2 des Wohnungsbauprämiengesetzes bzw. die Durchführungsbestimmungen zu § 10 EStG.

anzureizen versucht. Obwohl sie mittelbar durch Förderung der Kapitalbildung dem Wohnungsbau bzw. der Wohnungswirtschaft zugute kommen können, ist ihre Einordnung als spezifisch wohnungswirtschaftliche Subvention zumindest fragwürdig.

2.5. Die öffentlichen Bürgschaften

Zu den indirekten Subventionen sind - wenn auch teilweise umstritten - ebenfalls die öffentlichen Bürgschaften für nachstellige Hypotheken zu zählen.¹ Mit der Übernahme der Bürgschaft durch die öffentliche Hand wird eine Finanzierung außerhalb des risikofreien Raumes der ersten Hypothek erleichtert bzw. in vielen Fällen überhaupt erst ermöglicht. Zwischen Gläubiger und Schuldner schaltet sich der Staat als Bürge ein und übernimmt das Risiko, das jeder nachstelligen Finanzierung innewohnt. Da auf diese Weise die Notwendigkeit eines Risikozuschlags entfällt, können die nachstelligen Hypotheken sogar mit dem für erste Hypotheken üblichen Zinssatz ausgestattet werden.²

Der Subventionscharakter der öffentlichen Bürgschaft liegt darin,³ daß einmal der Hypothekenschuldner das zusätzliche Risiko der zweiten Hypothek nicht durch einen höheren Zins abzugelten braucht⁴ bzw. in einem

1 Vgl. H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 30; W. Böhme, a.a.O., S. 3 f.; E. Molitor, a.a.O., S. 16.

2 Vgl. W. Böhme, a.a.O., S. 4.

3 Vgl. E. A. Conrad, Bürgschaften und Garantien als Mittel der Wirtschaftspolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 115, hrsg. v. J. Broermann, Berlin 1967, S. 93. Der Subventionseffekt liegt in der Differenz zwischen den Konditionen für ein verbürgtes und ein unverbürgtes Darlehen.

4 Vgl. H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 30.

Verzicht der öffentlichen Hand auf eine Prämie für die Risikoübernahme, zum anderen in der "grundsätzlichen Verbesserung in der Marktstellung des begünstigten Hypothekennachfragers",¹ womit u.U. eine Vollfinanzierung von Wohnungsbauvorhaben überhaupt erst ermöglicht wird.

3. Die Unterteilung der wohnungswirtschaftlichen Subventionsmethoden in Objekt- und Individualsubventionen

Die wohnungswirtschaftlichen Subventionsmethoden können, unabhängig von der Form der Subventionsleistung, grundsätzlich in zwei Gruppen eingeteilt werden. Je nachdem, ob die Subvention - als Ausgabe oder als Einnahmeverzicht - dem Bauherrn bzw. Wohnungsanbieter oder unmittelbar dem Wohnungsnutzer zufließt, spricht man von Objektsubventionen bzw. von Individualsubventionen.² Diese Einteilung stellt demnach auf den Subventionsempfänger ab, nicht auf den Destinatar, der letztlich immer der Wohnungskonsument sein soll.

Anstelle von Objektsubventionen kann man auch vereinfachend von Angebotssubventionen, anstelle von Individualsubventionen von Nachfragesubventionen sprechen.³

Bei der Objektsubvention wird in der Regel an Gegebenheiten des Wohnungsobjektes angeknüpft, z.B. an eine bestimmte Art, Größe und Ausstattung der Wohnung, an eine bestimmte Grenze der Gesamtkosten der zu fördernden Wohnungen oder an eine bestimmte Höchstmiete. Bei der Individual- oder Subjektsubvention wird an bestimmte individu-

¹ W. Böhme, a.a.O., S. 4.

² Vgl. B. Molitor, a.a.a.O., S. 15.

³ Vgl. D. Duwendag, Die Methode der künftigen Wohnungsbauförderung durch die öffentliche Hand: Objekt- oder Individualsubventionen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 20. Jg., H. 5, 1967, S. 138.

elle Voraussetzungen des Wohnungsnutzers angeknüpft, wie z.B. an die Einkommenshöhe und die Haushaltsgröße.¹ Es handelt sich bei dieser Einteilung um die primären "Anknüpfungspunkte", und es wird damit nicht gesagt, daß z.B. die Individualsubvention nicht auch objektbezogene Gesichtspunkte berücksichtigen kann (Beispiel: schlechte Wohnungsqualität als Versagungsgrund für die Wohngeldgewährung, § 25 WoGG).²

Die Aufteilung der wohnungswirtschaftlichen Subventionsmethoden in die beiden Subventionsgruppen läßt sich anhand der aufgezeichneten Kriterien relativ eindeutig und unkompliziert vornehmen. Während die Kapitalsubventionen, die Ertrags- bzw. Aufwandssubventionen, die Subventionen durch Einnahmeverzichte³ der öffentlichen Hand und die öffentlichen Bürgschaften zu den Objektsubventionen zu zählen sind, gehören zu den Individualsubventionen nur die Miet- und Lastenbeihilfen. Etwas problematisch ist die Zuordnung der Lastenbeihilfen (bei Eigenheimen) zu den Individualsubventionen insofern, als hier Bauherr bzw. Wohnungsanbieter und Wohnungsnutzer (Nachfrager) miteinander identisch sind. Da diese Subventionsleistung jedoch auf die gleichen individuellen wirtschaftlichen

1 H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 30.

2 Ebenso wird z.B. bei den steuerlichen Vergünstigungen nach § 7 b EStG, die dem Bauherrn bzw. Wohnungsanbieter gewährt werden und daher als "Objektsubventionen" zu klassifizieren sind, indirekt auch die Einkommenshöhe des Bauherrn berücksichtigt.

3 Subventionen zur Bausparförderung (§ 10 EStG) und Wohnbauprämien sollen aufgrund ihres besonderen Charakters (vgl. Exkurs) hier ausgeklammert werden. Falls sie bei der Einteilung berücksichtigt werden sollten, müßte man sie als "subjektorientierte" Angebotssubventionen bezeichnen. Sie sind insofern "subjektorientiert", als ihre Höhe von den persönlichen Verhältnissen des Sparers bestimmt wird. Durch die Kapitalbildung wird jedoch mittelbar das Wohnungsangebot gefördert, so daß sie auch mittelbare Angebotssubventionen darstellen.

Voraussetzungen (Haushaltsgröße, Einkommen) wie bei den Mietbeihilfen abgestellt wird, ist sie ebenfalls als Individualsubvention anzusehen.

4. Die instrumentale Eignung der alternativen Subventionsmethoden im Hinblick auf die aus der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonzeption abgeleiteten wohnungspolitischen Aufgaben und Restriktionen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Verwirklichung der sozialen Ziele in der Wohnungswirtschaft, eine sozial befriedigende Wohnungsversorgung der Bevölkerung, eine Vielzahl von wohnungspolitischen Maßnahmen erfordert. Neben der Schaffung eines Ordnungsrahmens für den wohnungswirtschaftlichen Marktprozeß und einer Reihe von Maßnahmen zur Sicherstellung bzw. Förderung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes liegt ein Schwerpunkt der erwünschten bzw. geforderten staatlichen Aktivität darin, in bestimmten Fällen direkte Hilfen zu leisten. Zu diesen direkten Hilfen, die auch bei einem technisch einwandfrei funktionierenden Marktprozeß erforderlich sein dürften, zählen in erster Linie die individuellen Hilfen für die Mitglieder der Gesellschaft, die aus eigener Kraft auf dem Markt keine angemessene Versorgung finden können. Daneben dürfte die staatliche Mit Hilfe bei der Lösung von solchen wohnungswirtschaftlichen Aufgaben erforderlich sein, die im Interesse des Gemeinwohls stehen und durch die Eigeninitiative der Gesellschaftsglieder, der durch Rentabilitätsgesichtspunkte relativ enge Grenzen gesetzt sind, allein nicht gelöst werden können.¹

¹ Vgl. Abschnitt B.II. 3.; C.I. 3.2.

Im folgenden soll geprüft werden, inwieweit sich die alternativen Subventionsmethoden zur Erfüllung dieser wohnungspolitischen Aufgaben eignen, wobei insbesondere die Restriktionen beachtet werden müssen, die sich aus der mit der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft angestrebten Synthese sozialer und freiheitlicher Ziele ergeben.

4.1. Subventionen als Instrument individueller Hilfeleistungen

4.1.1. Die generelle Eignung der alternativen Subventionsmethoden

Der Staat ist verpflichtet, den Individuen, die aus eigener Kraft keine angemessene Mindestversorgung mit Wohnraum erreichen können, Hilfe zu leisten.¹ Der Grund für die Hilfebedürftigkeit einzelner Gesellschaftsmitglieder dürfte in erster Linie in einer Diskrepanz zwischen der für eine angemessene Wohnungsversorgung benötigten Kaufkraft und der hierfür zur Verfügung stehenden Kaufkraft liegen. Eine Hilfebedürftigkeit kann jedoch möglicherweise auch dadurch entstehen, daß sich für spezielle Träger von Wohnungsbedarf - trotz ausreichender Kaufkraft - auf dem freien Markt aus bestimmten, z.T. nichtökonomischen Gründen kein ausreichendes Angebot findet. Die Frage, welche besonderen Konsequenzen sich u.U. aus diesen Spezialfällen für die Art staatlicher Hilfeleistungen ergeben, soll zunächst einmal zurückgestellt werden.²

Zur Beseitigung der möglichen Diskrepanz zwischen den aufzubringenden Nutzungskosten für eine angemessene Wohnung und der dem einzelnen für seine Wohnungsversorgung zur Verfügung stehenden Kaufkraft³ (tragbare Be-

1 Vgl. Abschnitt C.I. 3.1.

2 Vgl. Abschnitt C.II.4.1.4.

3 Vgl. Abschnitt C.I. 3.1.

lastung) bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an: Der Staat kann das verfügbare Einkommen erhöhen oder die Nutzungskosten senken. Diesen Alternativen entsprechen im Prinzip die beiden grundsätzlichen Subventionsmöglichkeiten, die Objekt- und Individualsubventionierung. Während bei der Individualsubvention die für die Wohnungsver-sorgung zur Verfügung stehende Kaufkraft erhöht wird, sollen bei der Objektförderung die Nutzungskosten gesenkt werden, indem der Subventionsempfänger (Bauherr) verpflichtet wird, die Subventionsleistung durch eine entsprechend niedrige Miete an die Hilfebedürftigen weiterzuleiten.

Grundsätzlich sind demnach beide Subventionsmethoden geeignet, hilfebedürftige Individuen bei ihrer Wohnungsver-sorgung zu unterstützen. Zu fragen bleibt jedoch, wie beide Subventionsmethoden im Hinblick auf die aus den Grundprinzipien des wirtschaftspolitischen Leitbildes der Sozialen Marktwirtschaft abgeleiteten Restriktionen zu beurteilen sind.

4.1.2. Beurteilung im Hinblick auf die größtmögliche Flexibilität der Hilfe

Zur Gewährleistung einer sozial befriedigenden Wohnungsver-sorgung und einer gleichzeitig möglichst geringen Beeinträchtigung von Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Individuen sollten staatliche Hilfen dann und in dem Maße gewährt werden, als der einzelne nicht in der Lage ist, die sich aus der Nutzung einer angemessenen Wohnung ergebende Belastung aus eigenen Kräften zu tragen.¹ Ohne hier schon auf die Problematik "eigene Kraft" bzw. "tragbare Belastung" eingehen zu wollen, wird deutlich, daß die Eignung der Subventions-

¹ Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 135; M. Oschmann, Miet- und Lastenbeihilfen als Bestandteil des sozialen Wohnungsrechts, in: Informationsdienst des Deutschen Volksheimstättenwerkes, 14. Jg., 1960, F. 10, S. 78; vgl. auch B.II. 2.2.

methoden unter diesem Blickwinkel von der Möglichkeit ihrer flexiblen Anpassung an die individuelle Leistungsfähigkeit bzw. Hilfebedürftigkeit abhängt.

Es dürfte unbestreitbar sein, daß es eine Individualförderung von ihrer prinzipiellen Ausgestaltung her ermöglicht, "den Umfang der Unterstützung auf das genaueste und schärfste und zu jeder Zeit auf das wirklich notwendige Maß zu begrenzen".¹

Demgegenüber kann von einer flexiblen Anpassung bzw. Ausrichtung auf die individuelle Leistungsfähigkeit bei der Objektförderung - zumindest in der bisher praktizierten Form - kaum gesprochen werden. Eine grobe Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit bzw. Hilfebedürftigkeit liegt in der Bindung bei der Vergabe von objektgeförderten Wohnungen an Haushalte, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt. Eventuell kann auch in der teilweisen zeitlichen Beschränkung der Gewährung von Aufwands- bzw. Ertragssubventionen eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit gesehen werden, wenn man davon ausgeht, daß die Realeinkommen der Wohnungsnutzer im Zeitablauf ansteigen.

Ein eindeutiger Verstoß gegen die geforderte Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit liegt jedoch in jedem Fall darin, daß Haushalte auch dann noch die gleiche Subventionsleistung erhalten, wenn ihre Einkommen - und damit ihre Leistungsfähigkeit - nach Bezug der objektgeförderten Wohnung über die gesetzlich festgelegten Grenzen hinausgewachsen sind. Dieses Faktum, daß in der wohnungswirtschaftlichen Literatur mit "Fehlbelegung" bezeichnet wird, ist bei den bisher praktizierten Formen der Objektsubventionierung gang und gäbe.²

1 H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 37

2 Vgl. Abschnitt D.V. 1.1.

Die ausschließliche Berücksichtigung des Einkommens des Haushaltsvorstandes und nicht des gesamten Haushaltseinkommens bei der Zuteilung einer objektgeförderten Wohnung¹ verstößt ebenso gegen die geforderte Bemessung der staatlichen Hilfeleistung nach der tatsächlichen individuellen Leistungsfähigkeit, wie die Tatsache, daß Haushalte mit relativ hoher Leistungsfähigkeit, die z.B. gerade noch unterhalb der jeweiligen Einkommenshöchstgrenze liegen, eine genauso hohe Subventionsleistung erhalten können wie Haushalte, die weit unterhalb dieser Einkommensgrenze liegen.

Durch die unterschiedslose Vergabe objektgeförderter Wohnungen an Haushalte, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, wird demnach nicht die individuelle Leistungsfähigkeit des einzelnen Subventionsempfängers, sondern - bestenfalls - die Leistungsfähigkeit eines bestimmten Personenkreises berücksichtigt.²

Diese äußerst negative Beurteilung der Objektsubventionierung im Hinblick auf die dabei mögliche Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit der Nutznießer bezieht sich in erster Linie auf die momentane Handhabung dieser Subventionsmethode. Es ist jedoch grundsätzlich durchaus möglich, auch diese Objektsubventionen stärker "subjektorientiert" auszurichten. Die hierzu vorliegenden Vorschläge reichen von einem Anheben der verbilligten Sozialmieten bis zu den effektiven Kostenmieten bei steigendem Einkommen des Mieters und der Rückführung der erzielten Mieterhöhungen an den Staat,³ der Forderung einer direkt an den Staat zu zahlenden Ausgleichsabgabe von den Mietern, die bestimmte Einkommensgrenzen überschreiten, bis zur Möglichkeit der Kündigung

1 Zweiteinkommen durch die Erwerbstätigkeit der Hausfrau oder anderer Familienmitglieder werden nicht berücksichtigt, sofern sie nicht 9.000,- DM p.a. übersteigen. (§ 25 II. Wohnungsgesetz.)

2 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 162.

3 Vgl. ebenda.

der geförderten Wohnungen bei steigendem Einkommen der Mieter.¹ Eine weitere theoretische Möglichkeit zur "Individualisierung" liegt darin, von vornherein, d.h. bei der Bewilligung bzw. Gewährung der Förderungsmittel an den Wohnungseigentümer den Umfang der Förderung und damit auch die Höhe des Mietpreises so zu bemessen, daß er der individuellen Leistungsfähigkeit des voraussichtlichen Wohnungsnutzers entspricht.² Bei steigendem Einkommen des Wohnungsnutzers bzw. bei einer Neuvermietung müßte dann der Umfang der Förderung neu festgesetzt werden.³

Diese kurze Skizzierung der Individualisierungsmöglichkeiten der Objektsubventionierung zeigt, daß das Verfahren um so komplizierter und umständlicher wird und damit auch einen um so höheren Verwaltungsaufwand erfordert,⁴ je stärker die individuelle Leistungsfähigkeit des Wohnungsnutzers berücksichtigt werden soll.

Obwohl es grundsätzlich durchaus möglich ist, die Objektförderung individueller zu gestalten, wird sie jedoch aufgrund ihrer letztlich nicht zu umgehenden "Objektbezogenheit" den bei einer Individualförderung erzielbaren Flexibilitätsgrad nicht erreichen können.⁵

1 Vgl. z.B. J. Brüggemann, Grundlagen einer langfristigen wohnungspolitischen Konzeption, in: Wohnungswirtschaft und Städtebau in der Zukunft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", Bd.71, hrsg.v. H. K. Schneider, Münster 1968, S.113 f.

2 W. Böhme, a.a.O., S. 16.

3 Als ein erster Schritt in dieser Richtung ist die neuerdings bei Darlehensverträgen für öffentliche Mittel eingeführte "Zinsanhebungsklausel" anzusehen. Vgl. § 44 Abs. 2 des II. WoBauG i.d.F. des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1968 v. 17. Juli 1968 (BGBl I S. 821).

4 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 163.

5 Vgl. auch O. Aule, Die Subventionierung der Wohnungswirtschaft. Ein Vergleich der Subventionssysteme, Diss. Köln 1953, S. 54.

Unabhängig von ihrer Ausgestaltung ist ein prinzipieller Nachteil der Objektförderung im Hinblick auf die geforderte größtmögliche Berücksichtigung der tatsächlichen Hilfebedürftigkeit in jedem Fall darin zu sehen, daß diese Hilfe nicht immer sofort, d.h. bei Auftreten der Hilfebedürftigkeit, gewährt werden kann. Im Gegensatz zur Individualförderung ist sie eine indirekte Hilfe, sie kann dem Haushalt nur dann zukommen, wenn eine objektsubventionierte Wohnung zur Verfügung steht. Der Staat ist also bei dieser Subventionsart kaum in der Lage, jederzeit der ihm aus der sozialen Zielsetzung auferlegten Pflicht zur Hilfeleistung nachzukommen.¹

Der Methode der Individualförderung wäre demnach unter Berücksichtigung dieser ersten Restriktion vom Prinzip her der Vorzug zu geben. Inwieweit diese Subventionsmethode jedoch effektiv die individuelle Leistungsfähigkeit bzw. Hilfebedürftigkeit berücksichtigt, hängt natürlich von ihrer konkreten Ausgestaltung ab.²

1.1.3. Beurteilung im Hinblick auf die Marktkonformität

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft fordert grundsätzlich eine weitestehende Berücksichtigung der Marktkonformität bei der Wahl alternativer wirtschaftspolitischer Interventionsmaßnahmen, wobei von einer Dogmatisierung dieses instrumentalen Regulativs jedoch abgesehen werden muß.³ Dann - aber auch nur dann -, wenn in einer bestimmten Situation das marktkonforme Instrumentarium keine ausreichende

1 Vgl. auch K. Kleps, a.a.O., S. 330.

2 Vgl. dazu Abschnitt C.III.

3 Vgl. Abschnitt B.II. 2.1. und L. Lowinski, a.a.O., S. 13.

Hilfe gewährleisten oder wenn durch marktfremde Eingriffe ein - vergleichsweise - wesentlich höherer sozialer Nutzeffekt erzielt werden kann, können marktkonforme staatliche Maßnahmen gerechtfertigt bzw. erforderlich sein.

Bei Beurteilung der alternativen Subventionsmethoden in der Wohnungswirtschaft im Hinblick auf ihre Marktkonformität¹ kommt man zu dem Ergebnis, daß die Methoden der Objektförderung, soweit sie mit Eingriffen in die Mietpreisbildung und in den Personenkreis der Nachfrager verbunden sind,² um den Effekt der Subventionierung, die Verbilligung des Wohnraums für bestimmte Wohnungskonsumenten, sicherzustellen, als marktkonform zu bezeichnen sind.³ Zwar ist es grundsätzlich möglich, daß auch bindende Preisfestsetzungen "marktwirtschaftlich systemgerecht" sein können, nämlich dann, wenn sie "die volkswirtschaftliche Preisfunktion, die Knappheitsgrade des Angebots und der Nachfrage zum Ausdruck bringt, erfüllen".⁴ Dieses trifft jedoch zumindest für die bisher praktizierten Mietpreisregulierungen bei der Objektförderung mit Sicherheit nicht zu.⁵

1 Mit "marktkonform" sollen die Verfahren bezeichnet werden, bei denen auf die Funktion des Marktes Rücksicht genommen wird, d.h. bei denen nur die Daten, unter denen sich der wirtschaftliche Tauschprozeß vollzieht, verändert werden, ein direkter Eingriff in den Marktprozeß jedoch nicht erfolgt.
Vgl. Abschnitt B.II. 2.2.1.

2 Vgl. L. Gehrig, a.a.O., S. 163 ff. Die Gewährung von Objektsubventionen an sich, d.h. ohne Bindungen, ist noch nicht als inkonform zu bezeichnen.

3 Vgl. L. Gehrig, a.a.O., S. 163 ff.; K. Kleps, a.a.O., S. 339; L. Lowinski, a.a.O., S. 128.

4 H. J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2. verb. u. erw. Auflage, Göttingen 1963, S. 317.

5 D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 100.

Demgegenüber stellt die Individualförderung in der Form von Miet- und Lastenbeihilfen an hilfebedürftige Wohnungskonsumenten ein marktkonformes Verfahren dar, da sie lediglich die Kaufkraft einzelner Schichten von Wohnungsnachfragern verbessert und so zu Datenänderungen auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes führt, "ohne den Marktmechanismus als solchen zu beeinträchtigen."¹ Dieses Verfahren "stört in keiner Weise die Preisbildung und ist geeignet, der Produktion eine sozial gewollte, bewußt veränderte Nachfragestruktur zu signalisieren und eine schnelle Anpassung auch der Produktion in der gewünschten Richtung zu veranlassen."² Im Gegensatz zur Objektsubvention erfolgt die Steuerung des Wohnungsmarktes hier nicht über das Angebot, sondern entsprechend den Prinzipien des marktwirtschaftlichen Systems über die Nachfrage.³

Die Individualförderung stellt nach vorherrschender Meinung geradezu den Idealfall eines marktgerechten Eingriffes dar.⁴ Es sollte jedoch der Einwand von Schmölders hier nicht unberücksichtigt bleiben, daß diese "Marktgerechtigkeit" keineswegs eine Blankovollmacht für eine derartige Subventionierung ad infinitum darstellt.⁵

1 L. Lowinski, a.a.O., S. 132

2 A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S.143.

3 Vgl. G. Schmölders, a.a.O., S. 73; "Durch Mietsubventionen wird die Ordnungs- und Leistungsfunktion des marktwirtschaftlichen Preisniveaus in der Wohnungswirtschaft nicht beeinträchtigt. Die Wirtschaftlichkeit des marktwirtschaftlichen Rechnungssystems bleibt sowohl, was die Baukosten als auch die Mieten angeht, in vollem Umfang bestehen." G. Belting, Untersuchung über die Struktur und die Erfahrungen bei der Gewährung direkter Mietbeihilfen (Gutachten der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster), Münster 1953, S. 18.

4 Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S. 132.

5 G. Schmölders, a.a.O., S. 73 f. "Ein Markt, der größtenteils nur dadurch funktioniert, daß die Nachfrage ihre (Fortsetzung der Fußnote auf S. 73).

Die Frage der Marktkonformität der staatlichen Förderungsmethode ist jedoch in solchen Fällen nicht oder weniger relevant, in denen eine marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung, trotz ausreichender Kaufkraft der Wohnungsnachfrager, nicht bzw. nicht in befriedigendem Umfang gewährleistet ist. Marktkonforme staatliche Interventionen z.B. in Form von Kaufkafterhöhungen würden in solchen Fällen keine ausreichende Hilfe darstellen. Die Situation der deutschen Wohnungswirtschaft in der unmittelbaren Nachkriegsperiode ist hierfür ein Beispiel. Bei dem großen generellen Wohnungsdefizit und dem Fehlen ausreichender Kapitalmarktmittel wäre eine reine marktwirtschaftliche Lösung des Versorgungsproblems sozial nicht tragbar gewesen.¹ Forcierte staatliche Objektsubventionen - insbesondere in Form von öffentlichen Darlehen - und Eingriffe in die Mietpreisbildung waren demnach in dieser Situation nicht nur vertretbar, sondern sogar angebracht.

Obwohl heute angesichts wesentlich veränderter wohnungswirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Bedingungen eine marktwirtschaftliche Lösung² des generellen Wohnungsversorgungsproblems möglich ist, ist nicht auszuschließen, daß spezifische Gruppen von Wohnungsnachfragern

Fortsetzung der Fußnote 5 (vorige Seite)
Kaufkraft aus einer permanenten Subventionierung herleitet, verdient nicht die Bezeichnung 'Markt' im Sinne des freien Kräftespiels von Angebot und Nachfrage. Infolgedessen kommt es entscheidend auf Dauer, Umfang und Form dieser Subventionierung an ...". In diesem Zusammenhang erhalten die allgemeinen einkommens- und wachstumspolitischen Maßnahmen sowie marktkonforme Maßnahmen zur generellen Senkung der Wohnungskosten (vgl. Abschnitt C.I. 3.1.) eine besondere Bedeutung, da sie geeignet sind, den Umfang der erforderlichen direkten Subventionsleistungen abzubauen. Vgl. auch Abschnitt C.II. 4.1.4.

1 Vgl. J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 31.

2 D.h. unter Einschluß marktkonformer Förderungsmaßnahmen.

trotz gegebenenfalls durch Individualsubventionen gestärkter Kaufkraft - auf dem freien Markt keine ausreichende Bedarfsdeckung erzielen können, da sich aus bestimmten, z.T. nichtökonomischen Gründen für ihre Nachfrage nicht genügend Angebotsträger finden. Diese Gründe, die zum partiellen Versagen einer marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung und zum Entstehen möglicher "Versorgungslücken" führen können, sind unterschiedlicher Natur.¹ Während einerseits rein sozio-physische Motive, wie z.B. Aversionen gegenüber kinderreichen Wohnungsnachfragern im allgemeinen und im besonderen dann, wenn diese noch zu den niedrigeren Sozialschichten gehören, potentielle Anbieter von einem erwerbswirtschaftlich durchaus rentablen Angebot abhalten können, dürften u.U. auch Risikogesichtspunkte ein ausreichendes marktwirtschaftliches Angebot verhindern. Beispiel: Angesichts der Tatsache, daß die Kleinfamilie mehr und mehr zur gesellschaftlichen Norm wird, was sich anhand des statistischen Materials eindeutig nachweisen läßt, ist die Erstellung von Großwohnungen, trotz einer augenblicklich sicher großen Nachfrage, im Hinblick auf die langfristige Vermietbarkeit mit erheblichen Risiken verbunden.²

Falls sich erweisen sollte, daß die Wohnungsversorgung bestimmter Nachfrageschichten - zu diesen in der wohnungspolitischen Diskussion als sogenannte "Problemguppen" bezeichneten Wohnungsnachfragern werden hauptsächlich kinderreiche Familien und alte Menschen gezählt - über den freien Markt, trotz Gewährung von marktkonformen Hilfeleistungen (Individualsubventionen) nicht gewähr-

1 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 134; B. Molitor, a.a.O., S. 10.

2 Das gilt zumindest für Wohnungen konventioneller Bauweise; im Hinblick auf die Möglichkeit des Wohnungsbaus mit flexiblen Wohnungsgrößen dürfte dieser Risikofaktor jedoch abgeschwächt werden.

leistet ist, könnten für diese Fälle gezielte Objektförderungen angebracht sein. Es ist jedoch auch hier erforderlich, daß das Nichtfunktionieren bzw. nicht befriedigende Funktionieren des Marktmechanismus nachgewiesen und nicht nur vermutet wird.¹

4.1.4. Die generell adäquate Subventionsmethode und mögliche Ausnahmen

Line endgültige Beurteilung der instrumentalen "Eignung" alternativer staatlicher Interventionsmaßnahmen kann erst nach einem Vergleich der jeweiligen "sozial-ökonomischen Effizienz", d.h. nach einer Gegenüberstellung und Abwägung sämtlicher wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen erfolgen.² Die bisherigen Überlegungen haben jedoch gezeigt, daß als generelles Instrument einer individuellen Hilfeleistung des Staates in den Fällen, in denen einzelne Haushalte aus eigenen Kräften keine angemessene Wohnungsversorgung erreichen können, die Individualförderung unter den heutigen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen den aus den konstituierenden Elementen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft abgeleiteten Konsequenzen und Restriktionen grundsätzlich am ehesten gerecht zu werden scheint. Einerseits ermöglicht sie von ihrer prinzipiellen Ausgestaltung her eine weitestgehende Abstimmung des Umfangs der Hilfeleistung auf die individuelle Leistungsfähigkeit bzw. Hilfebedürftigkeit, andererseits ist sie am ehesten mit einem marktwirtschaftlichen System im Wohnungssektor vereinbar.

1 Wo und in welchem Umfang derartige "Versorgungslücken" bzw. "Problemgruppen" vorliegen, dürfte erst bei einer Liberalisierung des gesamten Wohnungsbestandes sichtbar werden. Vgl. D. Duwendag, Die Methode ..., a.a.O., S. 142.

2 Dieser Vergleich wird in Abschnitt D. durchgeführt.

Es muß hier jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, daß dieses Subventionsinstrument auf jeden Fall durch geeignete marktkonforme staatliche Maßnahmen ergänzt werden sollte, die auf die generelle Ursache der Hilfebedürftigkeit, die Diskrepanz zwischen dem für die Wohnungsver-sorgung zur Verfügung stehenden Einkommen weiter Bevölkerungs-schichten und den Wohnungskosten einwirken, und somit dazu beitragen, den Grad bzw. Umfang der Hilfebedürftigkeit zu-mindest langfristig abzubauen.¹ Damit würde der generellen Forderung, daß der Staat Interventionen "eigentlich selbst überflüssig machen sollte", entgegen zu stehen.² Als "Reinigung" der direkten staatlichen Subventionierung lassen sich die bereits an früheren Stelle erwähnten allgemeinen einkommens-unabhängigen politischen Maßnahmen, sowie die marktkonformen Maßnahmen zur Senkung der Wohnungskosten.³

Abweichungen von der generell als "adäquat" erscheinenden Methode der Individualförderung dürften jedoch erforderlich sein, wenn diese Methode in bestimmten Fällen keine aus-reichende Hilfeleistung gewährleisten kann (Problemgruppen).⁴ Als Ausnahmen kommen hier diverse Methoden der Objektförderung in Betracht, die jedoch soweit wie möglich individualisiert werden müßten.

Zur Schließung dieser speziellen marktwirtschaftlichen An-gebotslücken könnten einerseits der Staat bzw. die Gemein-den - evtl. aus Landes- oder Bundesmitteln unterstützt - in eigener Regie für diese Problemgruppen reservierte Woh-nungen bauen, was zumindest dann einer Objektförderung gleichkommt, wenn diese Wohnungen zu Preisen vermietet

1 Vgl. O. v. Nell-Breuning, Grundlagen und Grenzen der Sub-ventionspolitik im Wohnungsbau, in: Informationsdienst des deutschen Volksheimstättenwerks, 14. Jg., 1960, F. 15, S. 122.

2 Vgl. J. Messner, Das Naturrecht, a.a.O., S. 301.

3 Vgl. Abschnitte C. I. 3.1.1. und 3.1.2.

4 Vgl. den vorhergehenden Abschnitt.

werden, die unter den betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kostenmieten liegen. Zum anderen könnten private, insbesondere gemeinnützige Bauherren mit Hilfe gezielter Objektsubventionen zur Errichtung derartiger Wohnungen veranlaßt werden.¹ In jedem Fall müßte jedoch sichergestellt werden, daß der Kreis der auf diese Weise zu unterstützenden Personen auf die wirklichen Problemgruppen beschränkt bleibt und nicht auch solche Personen umfaßt, die vom Markt her - mit eventueller Unterstützung durch Individualsubventionen - ausreichend versorgt werden können. Die Bewohner der auf diese Weise geförderten Wohnungen müßten in periodischen Abständen den Nachweis erbringen, daß sie noch zu den unterstützungsbedürftigen Problemgruppen zu zählen sind. Anderenfalls müßten sie unter eventueller Einhaltung einer gewissen Übergangsfrist auf den freien Wohnungsmarkt verwiesen werden.²

4.2. Subventionen als Instrument zur Erfüllung spezieller wohnungspolitischer Aufgaben

Außer zur individuellen Hilfeleistung an einzelne Mitglieder der Gesellschaft ist der Staat zur Eingreifen in den Wirtschaftslauf verpflichtet, wenn bestimmte gesellschaftsrelevante Aufgaben von den einzelnen oder den kleineren Gemeinschaften nicht gelöst werden können. Während einerseits bestimmte Aufgaben ihrer Art nach von einzelnen Gesellschaftsmitgliedern nicht gelöst werden können, weil ihre Durchführung z.B. hoheitliche Gewalt voraussetzt, liegt ein "Nichtkönnen" der einzelnen z.B. auch dann vor, wenn die Durchführung einer Aufgabe privatwirtschaftlich nicht rentabel ist.³

1 Vgl. H.K. Schneider, Ansatzpunkte für eine zukünftige wohnungspolitische Konzeption, in: "Deutsche Wohnungswirtschaft", 19. Jg., 1967, S. 384.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Abschnitt B. II. 3.

In den Fällen, in denen gemeinwohlrelevante Aufgaben ihrer Art nach von den einzelnen nicht gelöst werden können, ist eine staatliche Eigentätigkeit erforderlich. Wenn hingegen das Nichtkönnen auf nicht ausreichender privatwirtschaftlicher Rentabilität beruht, besteht die Möglichkeit, durch die Veränderung von Daten in den Wirtschaftsrechnungen der Unternehmer, von Einnahmen oder Ausgaben, die privatwirtschaftliche Rentabilität zu korrigieren und somit die Eigentätigkeit des Staates durch eine entsprechend gelenkte Privatinitiative zu ersetzen.¹ Wenn dieser Weg eine befriedigende Lösung der anstehenden Aufgaben ergibt, sollte ihn grundsätzlich der Vorzug gegeben werden.²

Als ein brauchbares Mittel zur Beeinflussung des Unternehmerverhaltens und zur Anregung der Privatinitiative für die Lösung gemeinwohlrelevanter, jedoch im privatwirtschaftlichen Sinne unrentabler Aufgaben, bieten sich staatliche Subventionen an.³ Ebenso sind Subventionen in solchen Fällen angebracht, in denen die Durchführung bestimmter Aufgaben, obwohl ihre Rentabilität zwar grundsätzlich möglich und auch zu erwarten ist, mit einem erheblichen privatwirtschaftlichen Risiko verbunden ist, da die Möglichkeit der - eventuell später eintretenden - Rentabilität von der privaten Unternehmerinitiative nicht erkannt oder als zu unsicher betrachtet wird.⁴

Auch in der Wohnungswirtschaft bietet sich die Möglichkeit, durch Einschaltung von staatlichen Subventionen die Privatinitiative zur Lösung gemeinwohlrelevanter Aufgaben heranzuziehen und so auf staatliche Eigentätigkeit bzw. den Einsatz staatlicher Institutionen weitgehend

1 Vgl. H.J. Gundlach, a.a.O., S. 25 ff. und S. 50.

2 Vgl. Abschnitt B. II. 3.

3 Vgl. H.J. Gundlach, a.a.O., S. 25 und 50.

4 Ebenda, S. 50.

verzichten zu können. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um wohnungs- und städtebauliche Aufgaben bei der Erneuerung von Städten und ländlichen Ortschaften und der Entwicklung neuer Städte und Ortschaften aus raumordnungspolitischen Notwendigkeiten.

4.2.1. Subventionen für Erneuerungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen

Bei den Sanierungsmaßnahmen lassen sich zwei grundsätzliche Typen unterscheiden, einmal die Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden bzw. Gebäudegruppen, zum anderen die sogenannte Total- bzw. Flächensanierung, bei der ein Abbruch der vorhandenen Bausubstanz, eine Neuordnung und anschließender Wiederaufbau des Gebietes vorgenommen wird.

Die gemeinwohlrelevante Bedeutung von Sanierungsmaßnahmen jeglicher Art, die damit in den staatlichen Verantwortungsbereich fallen, liegt in der Beseitigung gesellschaftspolitisch nicht zu vertretender bzw. unerfreulicher Wohnbedingungen.¹ Es wurde bereits an anderer Stelle gesagt, daß das öffentliche Interesse hierbei nicht nur auf die Aufstellung eines "Ordnungsrahmens" (Festsetzung von Qualitätsnormen als Kriterien der Modernisierungsbedürftigkeit, Festsetzung eines (Neu-)Bebauungsplanes etc.) - wobei es der Privatinitiative überlassen bliebe, wann sie die jeweiligen Sanierungsmaßnahmen durchführen will -, sondern in erster Linie auf eine möglichst rasche Verwirklichung der Sanierung gerichtet ist.² Obwohl das öffentliche Interesse gebietet, daß eine notwendige Sanierung nicht unterbleibt, verlangt es jedoch nicht, auch ihre Durchführung ausschließlich der öffentlichen Hand zu übertragen. Das Ziel einer größtmöglichen wirtschaftlichen Freiheit der Individuen fordert den Staat viel-

1 Vgl. K. Kleps, a.a.O., S. 316

2 Vgl. Abschnitt C.I. 3.2.

mehr dazu auf, soweit wie möglich die Eigeninitiative der Grundstückseigentümer durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen. Inwieweit der Staat also auf diesem Gebiet aus Gründen des Gemeinwohls zu zusätzlichen direkten Interventionen bzw. zu geeigneten Unterstützungsmaßnahmen verpflichtet ist, hängt davon ab, ob die Privatinitiative allein zufriedenstellende Ergebnisse bei der Verwirklichung der erforderlichen Sanierungen gewährleistet bzw. gewährleisten kann.

Im Hinblick auf die Instandsetzung und Modernisierung einzelner Gebäude bzw. Gebäudegruppen kann man annehmen, daß die gesellschaftspolitisch erwünschte Verbesserung der Wohnungsqualität durch derartige Maßnahmen auch privatwirtschaftlich rentabel ist, da sie zu höheren Mieten führt bzw. die Wettbewerbsfähigkeit des Bestandes sicherstellt und somit eine zukünftige weitere Vermietbarkeit gewährleistet.¹ Abgesehen von solchen Fällen, bei denen eine im öffentlichen Interesse gelegene Modernisierungsmaßnahme² möglicherweise Kosten verursacht, die aus dem erneuerten Gebäude nicht voll erwirtschaftet werden können und, da demnach privatwirtschaftlich unrentabel, nur bei einer entsprechenden Korrektur der privatwirtschaftlichen Rentabilität durch staatliche Subventionsleistungen von den Grundstückseigentümern durchführbar ist, dürfte eine allgemeine staatliche Hilfeleistung hier daher prinzipiell nicht erforderlich sein.

Diese generelle Ablehnung der Erforderlichkeit bzw. Berechtigung staatlicher Hilfeleistung bei Erneuerungs- und

1 Vgl. J. Brüggemann, Grundlagen ..., a.a.O., S. 118 f.; N. Cremer, Die Finanzierung künftiger Sanierungsmaßnahmen im Städtebau, in: Studien zu Wohnungswirtschaft und Städtebau, Gedächtnisschrift für O. Kämper, hrsg. von H.J. Seraphim, Köln-Braunsfeld 1963, S. 129.

2 Z.B. im Zusammenhang mit einem sog. "Modernisierungsgebot".

Modernisierungsmaßnahmen kann jedoch im Hinblick auf die aktuellen Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht ganz aufrecht erhalten werden. Während der langjährigen Wohnungszwangswirtschaft und der damit verbundenen strengen Mietpreisbindung gerade von Altwohngebäuden waren deren Besitzer nur selten in der Lage, unbedingt erforderliche Verbesserungen an den Gebäuden vorzunehmen bzw. Rücklagen für derartige Aufwendungen zu bilden.¹ Zur Deckung der erheblichen Kosten des Nachholbedarfs an Erneuerungsarbeiten können hier objektbezogene staatliche Hilfen, praktisch als "Wiedergutmachung der Benachteiligungen ..., die den Altwohnungsvermietern ... in ungerechtfertigter und diskriminierender Weise zugemutet worden sind",² durchaus vertretbar sein.

Anders zu beurteilen ist die Notwendigkeit direkter staatlicher Interventionen bei den eigentlichen städtebaulichen Sanierungen (Flächen-, Totalsanierung). Die bei einer Flächensanierung zu lösenden Probleme und Aufgaben sind weitaus schwieriger als bei der Sanierung einzelner Objekte. Ganz abgesehen von den organisatorischen Aufgaben, die vielfach die Möglichkeiten der einzelnen Grundstückseigentümer übersteigen - Beispiel: Umlegung von Grundstücken zur Neuordnung des Gebietes - werden der privatwirtschaftlichen Initiative bei der Durchführung dieser Aufgaben durch das Erfordernis einer "sich in einem vernünftigen Rahmen bewegenden Wirtschaftlichkeit"³ relativ enge Grenzen gesetzt.

Die städtebauliche Sanierung ist dadurch gekennzeichnet, daß sie neben den üblicherweise im Wohnungsbau zu deckenden Kosten noch mit weiteren spezifischen Kosten belastet ist, den sogenannten Sanierungskosten, die bei der Bereinigung und Neuordnung des Sanierungsgebietes entstehen.

1 Vgl. N. Cremer, a.a.O., S. 184 und 187.

2 K. Kleps, a.a.O., S. 317.

3 N. Cremer, a.a.O., S. 193.

Soweit diese Kosten nicht zu einer Wertsteigerung der sanierten Grundstücke führen, die sich in einer entsprechend höheren Rendite der neubebauten Grundstücke niederschlägt, stellen sie privatwirtschaftlich "unrentierliche" Kosten dar. Um die Privatinitiative zur Übernahme bzw. Lösung dieser im öffentlichen Interesse liegenden Sanierungsaufgaben zu befähigen, dürfte daher neben einer staatlichen Beteiligung bzw. Hilfe in organisatorischer, gestalterischer Hinsicht (u.U. durch bestimmte Hoheitsakte) zumindest eine Deckung dieser unrentierlichen Kosten durch staatliche Subventionen erforderlich sein. Diese Subventionen zur Korrektur der privatwirtschaftlichen Rentabilität können als niedrig verzinsliche Darlehen oder als Zuschüsse gegeben werden, wobei Darlehen den Vorteil haben, daß sie eine flexible und einfachere Anpassung der staatlichen Hilfe bei einer eventuell von vornherein nicht voraussehbaren Höhe der unrentierlichen Kosten (bzw. Grundstückswerte) erlauben.

4.2.2. Subventionen für wohnungswirtschaftliche Aufgaben im Rahmen der regionalen Strukturpolitik

Obwohl grundsätzlich davon auszugehen ist, daß auf einem freien Wohnungsmarkt bei ausreichend kaufkräftiger Wohnungsnachfrage auch ein entsprechendes Wohnungsangebot vorhanden ist bzw. bereitgestellt wird, können in bestimmten Fällen gezielte öffentliche Investitionsanreize aus struktur- bzw. raumordnungspolitischen Gründen erforderlich und auch vertretbar sein.

Wenn es sich beispielsweise darum handelt, die wirtschaftliche Entwicklung sogenannter "Rückstandsgebiete"¹ durch Industrieansiedlungen voranzutreiben, ist ein ausreichend vorhandenes bzw. rechtzeitig entstehendes Wohnraumangebot eine äußerst wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer derartigen Ansiedlungspolitik.² Wenn die Privatinitiative allein - aus welchen Gründen auch immer - eine rechtzeitige Erstellung von ausreichendem Wohnraum für die im Rahmen der Industrieansiedlung zu erwartende Anzahl von in das Gebiet hereinkommenden Arbeitskräften nicht erwarten läßt und damit der Erfolg der Ansiedlungspolitik gefährdet wird, ist der Staat aufgrund der gemeinwohlrelevanten Bedeutung dieser raumordnungspolitischen Maßnahmen zu Interventionen verpflichtet. Ein ausschließlich auf Privatinitiative und damit privatwirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen beruhendes Wohnungsangebot kann u.U. deshalb im Hinblick auf die strukturpolitischen Erfordernisse unbefriedigend sein, weil die Investitionsentschlüsse, um zu einem rechtzeitig vorhandenen ausreichenden Wohnungsangebot zu führen, aufgrund des Zeitbedarfs der Angebotserstellung zu einem Zeitpunkt gefaßt werden müssen, in dem der tatsächliche Umfang und insbesondere die Struktur der durch den erwarteten Zuzug von Arbeitskräften ausgelösten Wohnungsnachfrage den - potentiellen - Wohnungsproduzenten noch nicht hinreichend bekannt ist. Aufgrund der dadurch zumindest in den Augen der privaten Unternehmer als unsicher bzw. ungewiß erscheinenden Rentabilität und des damit gegebenen privatwirtschaftlichen Risikos³ dürfte ein freies, staatlicherseits unbeflußtes marktwirtschaftliches Wohnungsangebot den oben aufgeführten speziellen strukturpolitischen Erfordernissen nicht immer gerecht werden. In solchen Fällen bieten sich

1 "Wirtschaftlich stagnierende und in ihrer Struktur vorwiegend durch die Urproduktion bestimmte Regionen", E. Egner, Art. Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, Sp. 604 f.

2 Vgl. H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., S. 42.

3 Vgl. H.J. Gundlach, a.a.O., S. 50.

gezielte staatliche Investitionsanreize in Form von objektbezogenen Subventionen an, um die durch Risiken gehemmte Angebotsreaktion der Wohnungsproduzenten im erforderlichen Maße zu verstärken und zu beschleunigen.¹

¹ Vgl. J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 30. Zur Eignung und Wirkung von Objektsubventionen in diesem Zusammenhang vgl. die Ausführungen von H.J. Gundlach, a.a.O., S. 41 ff., insbes. S. 45 und S. 73 ff. Eine Rückzahlung der Subventionsleistungen ist grundsätzlich vorzusehen, wenn nach Fertigstellung und Vermietung der Objekte ein über die betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kosten hinausgehender Mietertrag erwirtschaftet wird.

III. Die Ausgestaltung eines generellen Individualförderungssystems

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß zur Lösung des generellen Wohnungsversorgungsproblems, das weitgehend auf einer Diskrepanz zwischen den Nutzungskosten für angemessenen Wohnraum und der Kaufkraft bzw. dem Einkommen der Wohnungsnachfrager beruht, eine Individualförderung den aus den konstituierenden Prinzipien und Elementen der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption abgeleiteten Konsequenzen bzw. Restriktionen grundsätzlich am ehesten gerecht zu werden scheint. Vor dem im Abschnitt D erfolgenden Effizienzvergleich der alternativen Subventionsverfahren, anhand dessen erst ein endgültiges Urteil über die instrumentale Eignung bzw. "Überlegenheit" der Individualförderung erfolgen kann, muß dieses bisher nur im Prinzip dargestellte Subventionssystem jedoch zunächst einmal konkretisiert werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen dieser Subventionsmethode dürften in entscheidendem Maße von ihrer Ausgestaltung abhängen. Im folgenden soll daher untersucht werden, wie diese Individualsubvention in einzelnen auszugestalten ist, um eine marktkonforme und sozial befriedigende individuelle Hilfeleistung auf einem liberalisierten Wohnungsmarkt gewährleisten zu können.

1. Allgemeine Überlegungen

Zur sozialen Absicherung des wohnungswirtschaftlichen Marktprozesses sollen die Individualsubventionen, d.h. Miet- oder Lastenbeihilfen, dann und in dem Umfang gewährt werden, wie der einzelne nicht in der Lage ist, die Miete oder Belastung für eine angemessene Wohnung selbst aufzubringen.¹ Der Umfang der erforderlichen

¹ Vgl. Abschnitt C.II. 4.1.2.

Beihilfe hängt demnach von der Differenz zwischen der Marktmiete - d.h. der auf dem Markt zu zahlenden Miete - für eine angemessene Wohnung und der im spezifischen Fall als "tragbar" angesehenen Miete ab. Neben der Bestimmung, was als "angemessene" Wohnung angesehen werden soll, muß daher festgelegt werden, welche Miete (Belastung) ein bestimmter Haushalt selbst aufbringen "kann", d.h. welche Ausgaben für die Wohnungsnutzung für ihn "tragbar" sind.

Die "tragbare Miete", d.h. der Betrag, den ein Haushalt für Wohnungsausgaben aufbringen kann, hängt von der Höhe des Haushaltseinkommens und dem Umfang der jeweils erforderlichen Nichtwohnungsausgaben¹ ab. Bei der konkreten Festsetzung dieser Tragbarkeitssätze im Rahmen der materiellen Ausgestaltung des Förderungssystems dürfte es sich weitgehend um eine politische Ermessensfrage² handeln, für die sich kaum eine eindeutige Lösung ableiten läßt. Dennoch gibt es einige wichtige Orientierungshilfen für diese politische Entscheidung, die u.a. darin bestehen, daß diese Tragbarkeitssätze möglichst die tatsächliche und nicht eine fiktive Leistungsfähigkeit der Haushalte zum Ausdruck bringen sollten.³ Das bedeutet jedoch - ohne bereits hier tiefer in diese Problematik eindringen zu wollen⁴ - daß ein Festhalten an starren, historischen Werten ohne Berücksichtigung der stark veränderten und sich laufend weiter verändernden Verbrauchsstrukturen ein sehr fragwürdiges Vorgehen darstellt.

Um eine mißbräuchliche Inanspruchnahme der Individualsubvention zu verhindern und die Hilfeleistung soweit wie möglich auf den echten Bedarf zu beschränken, ist es grundsätzlich erforderlich, die Miet- und

1 Diese dürften hauptsächlich von der Haushaltsgröße abhängen.

2 Vgl. F. Menge, Die tragbare Miete, in: "Bundesbaublatt" 1969, H. 12, S. 597.

3 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 136.

4 Vgl. dazu Abschnitt C. III. 2.3.

Lastenbeihilfen weitgehend auf eine qualitativ und quantitativ "angemessene" Wohnungsversorgung zu beziehen und zu begrenzen. Das Kriterium der "Angemessenheit" dürfte dann als erfüllt angesehen werden, wenn die Wohnung einerseits bestimmten Mindestanforderungen gerecht wird, andererseits aber quantitativ den echten Bedarf nicht überschreitet. Auch qualitativ sollte die Wohnung in einer gewissen Relation zu den finanziellen Verhältnissen des Wohnungskonsumenten stehen. Bei der Festsetzung der Mindestanforderungen an eine als angemessen zu bezeichnende Wohnung sind nicht nur die "vitalen" Bedürfnisse des Wohnungsnachfragers, sondern auch sozial normative Standardvorstellungen zu berücksichtigen, um nicht zu verantwortende Deklassierungen bestimmter Bevölkerungsschichten zu vermeiden.¹

Während die Begrenzung der Hilfeleistung auf den quantitativ angemessenen Bedarf durch die Bindung der Beihilfen an sogenannte "benötigte Wohnflächen" zumindest technisch relativ unkompliziert ist,² bereitet die Begrenzung in qualitativer Hinsicht einige Schwierigkeiten. Neben dem Problem einer genauen Definition der Mindestausstattung (wo beginnt der "Luxus"?) und damit zugleich der anzuerkennenden Höchstnorm für den qualitativen Aspekt der "angemessenen Wohnung" ergibt sich das weitere Problem, diese Norm bei der Beihilfeberechnung adäquat zu berücksichtigen. Eine Möglichkeit hierfür läge in der Begrenzung der Beihilfe auf einen berücksichtigungsfähigen Teil der Marktmiete (bzw. Belastung) pro m² "benötigte Wohnfläche". Eine derartige Festlegung von Mietpreisobergrenzen begegnet jedoch der Schwierigkeit, daß auf einem freien Wohnungsmarkt bzw. auf den diversen regionalen Teilmärkten die Mietpreise für Wohnungen gleicher Qualitätsstufen recht

1 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 110 f.

2 Natürlich tauchen auch hier verschiedene Probleme bei der "Größenbemessung" auf; vgl. Abschnitt C. III. 2.2.

3 Wobei z.B. sog. "Komfortwohnungen" ausgeklammert werden.

unterschiedlich sein können und somit aus Gerechtigkeitsgründen eine regionale bzw. lokale Differenzierung der Mietpreis und Belastungsobergrenzen erforderlich wäre.

Außerst problematisch wird die Festlegung einer relativ starren Mietpreisobergrenze jedoch insbesondere dann, wenn das lokale Angebot an unterhalb dieser Mietobergrenze und des damit implizierten Wohnungsstandards liegenden Wohnungen nicht ausreicht, um die einkommensschwachen und damit subventionsbedürftigen Wohnungsnachfrager zu versorgen.¹ In diesem Falle wäre es aus Gerechtigkeitsgründen erforderlich, den Wohnungssuchenden mit Hilfe der Individualsubvention in die Lage zu versetzen, auch eine über dem "angemessenen Standard" liegende Wohnung - falls erforderlich auch eine Neustbauwohnung - ohne untragbare Belastungen zu mieten, wenn nur so eine Bedarfsbefriedigung möglich ist. Das Individualförderungssystem müßte also grundsätzlich so ausgestaltet werden, daß es im Bedarfsfall auch die Miete einer relativ teuren und/oder qualitativ eventuell über dem "angemessenen" Standard liegender Wohnung gestattet. Die Überprüfung, inwieweit es sich im einzelnen um einen echten Bedarfsfall handelt, dürfte jedoch außerordentlich schwierig und mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Es wäre daher vorteilhaft, eine Ausgestaltung des Förderungssystems zu finden, die gewährleistet, daß der Wohnungssuchende von sich aus bei der Wohnungswahl seinen echten Bedarf bzw. die im Hinblick auf seine (finanziellen) Verhältnisse angemessene Wohnungsqualität weitgehend berücksichtigt. Das könnte dadurch erreicht werden, daß die zumutbare Belastung (Eigenbeteiligung) mit der Miethöhe variiert, d.h. bei der Wahl einer teureren/billigeren Wohnung fühlbar steigt/sinkt, ohne daß jedoch ab einer bestimmten Miethöhe der Subventionsanspruch erlischt bzw. eine untragbare Belastung eintritt. Die "zumutbare" oder als "trag-

1 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 166.

bar" anzusehende Wohnkostenbelastung würde hierbei also keine starre, vom Einkommen und den als notwendig anzusehenden sonstigen Ausgaben bestimmte Größe sein, sondern in einem bestimmten Rahmen von Mindest- und Höchstbelastungen¹ mit der Miethöhe - für den Wohnungskonsumenten ausreichend fühlbar - variieren.

Durch eine derartige Variation der Eigenbeteiligung bei unterschiedlichen Preisstufen der Wohnung würde die Funktion des Preises - in "gefilterter" bzw. individuell abgeschwächter Form - als Indikator der Marktverhältnisse grundsätzlich erhalten bleiben, was von "außerordentlicher Bedeutung für die Mobilisierung des eigenen Interesses, der Selbsthilfe und Selbstverantwortung"² der Subventionsempfänger ist. Auch der einkommensschwächere Mieter besäße hierbei eine gewisse Konsumfreiheit, d.h. eine reale Chance zur freien Wohnungswahl. Der von ihm zu zahlende individuelle "Preis", der in einer bestimmten Relation zum tatsächlichen Marktpreis steht, dürfte ihn dabei³ jedoch zu einem marktgerechten Verhalten, d.h. zu einer weitgehenden Berücksichtigung seines echten Bedarfs und seiner speziellen Präferenzen veranlassen.

2. Umgestaltung der bisherigen Wohngeldregelung zu einem generellen Individualförderungssystem

Miet- und Lastenbeihilfen zur Anpassung der individuellen Einkommen an gegebene Wohnkosten sind schon seit einiger Zeit Bestandteil des wohnungspolitischen Instrumentariums in der Bundesrepublik. Die ersten gesetzlichen Vorschriften

1 Statt eines festen "Tragbarkeitssatzes" würde praktisch von einem "Tragbarkeitsbereich" ausgegangen.

2 J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 32.

3 Bei entsprechender Ausgestaltung des Systems; vgl. Abschnitt C. III, 2.3.2.2.

ten finden sich hierzu bereits im I. Bundesmietengesetz.¹ Danach wurden laufend neue Versionen und Anwendungsfälle für individuelle Zuschüsse zur Miete und zu den laufenden Aufwendungen für Eigenheime entwickelt.² Die vorerst letzte Ausformung fand der Gedanke der Individualförderung in dem 1965 verabschiedeten Wohngeldgesetz, "mit einheitlichen Bestimmungen für das ganze Bundesgebiet und alle Wohnungskategorien und nicht mehr, wie vorher, mit zahlreichen Spezialvorschriften in verschiedenen Gesetzen, mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung und auch unterschiedlicher regionaler Geltung."³

Es ist naheliegend, bei den Überlegungen über die Ausgestaltung eines generellen Individualförderungssystems von der bisherigen gesetzlichen Regelung⁴ auszugehen und zu untersuchen, wie dieses Wohngeldsystem, das von dem Gesetzgeber als Ergänzung der objektbezogenen Förderung konzipiert wurde, zu einem generellen Förderungssystem, das eine Objektförderung weitgehend entbehrlich macht, umgestaltet werden kann.

2.1. Das Problem der Obergrenzen

Die bisherige Wohngeldregelung ist, wie bereits gesagt, primär als Ergänzung der objektbezogenen Wohnungshauförderung konzipiert und daher in ihrer Ausgestaltung nicht an dem Niveau und der Entwicklung freier Marktmieten orientiert.⁵ Das gilt insbesondere für die in dem Gesetz festge-

1 Vgl. §§ 15-17 des I. Bundesmietengesetzes v. 27.7.1955 (BGBl. I, S. 458).

2 Vgl. § 73 des II. WoBauG v. 27. Juni 1956; Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen (Art. VII des Abbaugesetzes vom 23.6.1960, BGBl. I, S. 389 f.); Gesetz über Wohnbeihilfen v. 29.7.1963 (BGBl. I, S. 508).

3 F. Menge, Der Staat zahlt mit, in: "Der Volkswirt", Beilagenheft zu Nr. 18 v. 2.5.1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 11.

4 Nach Fertigstellung dieser Arbeit hat der Bundestag das II. Wohngeldgesetz verabschiedet; es ist am 1.1.1971 in Kraft getreten. Das Gesetz enthält Vereinfachungen und

legten Obergrenzen der berücksichtigungsfähigen Mieten/Be-
lastungen.¹ Diese Obergrenzen führen - zusammen mit den
sogenannten "Kappungsvorschriften"², deren Problematik
weiter unten diskutiert werden soll, dazu, daß einkommens-
schwachen Haushalten die Nutzung einer freifinanzierten Neu-
bauwohnung kaum bzw. nur unter "unzumutbaren" Belastungen
möglich ist.³

Eine Individualförderung als generelle Subventionsmethode
auf einem freien Wohnungsmarkt, auf dem es grundsätzlich,
d.h. von bestimmten Ausnahmen abgesehen, keinen durch Ob-
jektsubventionen verbilligten Wohnungsbestand mehr gibt,
muß jedoch zwangsläufig auf die tatsächlich von den Woh-
nungsnutzern zu zahlenden freien Marktmieten ausgerichtet
sein.⁴ Sie muß, um in jedem Fall eine ausreichende Hilfe
zu gewährleisten, grundsätzlich auch die Nutzung einer neu-
errichteten bzw. neuzuerrichtenden Wohnung durch einen ein-
kommensschwachen Haushalt zu einer noch tragbaren Belastung
ermöglichen.⁵

Fortsetzung der Fußnote 4 (vorige Seite)
auch materielle Verbesserungen des bisherigen Wohngeld-
systems, die in dieser Arbeit nicht sehr berücksichtigt
werden konnten. Im übrigen heften auch der II. Wohngeld-
gesetz noch fundamentale Mängel der alten Wohngeldrege-
lung an. Es seien aber daher keinesfalls
den Anforderungen, die an ein
generelles Subventionsgesetz gestellt
werden müssen.

5 Vgl. B. Politor, a.a.O., S. 21.

1 § 43 WoGG.

2 § 10, Abs. 2 WoGG.

3 Beismiele hierzu: Vgl. Gesellschaft für Wohnungs- und
Siedlungswesen e.V., Wohnungsbau in weißen Kreisen, in:
Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Sied-
lungswesen e.V., Hamburg 1966, S. 46 ff.; vgl. auch Ab-
schnitt C. III. 2.3.1.

4 Vgl. J. Heuer, Die Funktion der öffentlichen Wohnbeihil-
fen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Der Abbau
der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen
des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Uni-
versität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für
Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H.K. Schneider,
Köln-Braunsfeld 1964, S. 53.

5 Vgl. Abschnitt C. III. 1.

Wenn auf einem regionalen Wohnungsmarkt ein Haushalt zur Deckung seines berechtigten Wohnungsbedarfs keine relativ billige (z.B. ältere) Wohnung in dem vorhandenen Bestand finden kann, muß er die Möglichkeit haben, auf eine neu erbaute bzw. neu zu erbauende Wohnung auszuweichen, ohne von den Wohnungskosten erdrückt zu werden. Jedenfalls wäre es sozial unerträglich, wenn der ärmere Haushalt auf eine angemessene Wohnungsversorgung zu tragbarer Belastung solange warten muß, bis eine einfachere und daher billigere Wohnung frei wird.¹

Andererseits ist die Sicherstellung einer quantitativ bedarfsgerechten marktwirtschaftlichen Wohnungsproduktion nicht gewährleistet, solange ein großer Teil des vorhandenen Wohnungsbedarfs nicht zu einer marktwirksamen Nachfrage werden kann. Wenn man einmal davon ausgeht, daß z.B. 400.000 Wohnungseinheiten pro Jahr gebaut werden müßten, um den quantitativen Neu- bzw. Ersatzbedarf zu decken, dann wird eine Wohnungsproduktion in diesem Umfang nur dann gewährleistet sein, wenn eine kaufkräftige Nachfrage nach 400.000 Neubauwohnungen vorliegt. Gerade unter den jeweiligen Haushaltsneuzugängen befindet sich jedoch eine große Anzahl relativ einkommensschwacher Haushalte (z.B. junge Familien!), die ohne eine entsprechende Förderung als Nachfrager einer Neustbauwohnung nicht in Betracht kommen. Die Gesamtnachfrage nach Neubauwohnungen könnte nur dann marktwirtschaftlich gedeckt werden, wenn kaufkräftigere Haushalte im erforderlichen Umfang preisgünstigere Wohnungen des Bestandes räumen und Neustbauwohnungen nachfragen würden. Obwohl zwar auf längere Sicht auf einem freien Wohnungsmarkt mit einem derartigen laufenden Umschichtungsprozeß gerechnet werden kann,² scheint es doch sehr fraglich, ob er, insbesondere auf den regionalen Teilmärkten, ausreichend schnell erfolgt. Um in jedem Fall ein marktwirtschaftliches

1 Vgl. auch W. Knauer, a.a.O., S. 72 f. "Wenn das Fehlen eines Angebotes an billigeren Wohnungen die einkommensschwachen Haushalte in teure Wohnungen zwingt, dann läßt

Neubauangebot im Umfang des tatsächlichen Gesamtbedarfs zu ermöglichen, müssen daher auch einkommensschwächere Haushalte grundsätzlich eine marktwirksame Nachfrage nach Neubauwohnungen entfalten können. Daß es hierbei nicht zu einem "Run" auf Neubauwohnungen kommt, kann auch ohne die Festlegung von "Obergrenzen" verhindert werden, z.B. durch eine entsprechende fühlbare Variation des sogenannten "Selbstbehaltes".¹

Miet-(Belastungs-)Obergrenzen bei der Gewährung von individuellen Miet- und Lastenbeihilfen sollen u.a. verhindern, daß ein Wohnungskonsum gefördert wird, "der jenseits einer angemessenen Wohnungsversorgung liegt"² und daß die Individualförderung Mietpreiserhöhungen induziert, indem die Vermieter den Mietzuschuß in die Mietkalkulation einbeziehen und somit eine "Produzentenrente" erzielen.

Um diese unerwünschten Effekte zu vermeiden und dennoch dem Wohnungsnachfrager im Bedarfsfall die Nutzung einer Neubauwohnung zu ermöglichen, wurde ein flexibles, marktorientiertes Obergrenzensystem vorgeschlagen, das - unter Einschluß von Neubauwohnungen - nach Baujahren des Wohnungsbestandes und eventuell auch nach Ortsklassen gestaffelt ist. Als Grundlage für die Festsetzung der jeweiligen Obergrenzen soll dabei ein Durchschnittswert "der jeweils üblichen m²-Miete" bzw. der betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kostenmieten gewählt werden.³

sich die Obergrenzenregelung nicht in dieser Weise (der bisherigen, d. Verf.) vertreten ..." (Knauer, S. 72).

2 Vgl. J. Brüggemann, Grundlagen einer langfristigen ..., a.a.O., S. 114.

1 Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.2.

2 J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 34.

3 Vgl. B. Molitor, a.a.O., S. 21; Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 25 f.

Es ist jedoch fraglich, ob eine derartige modifizierte und "marktgerechte" Obergrenzenregelung, die mit einem erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden sein dürfte, überhaupt notwendig ist. Der Effekt dieser Regelung liegt darin, daß die Subvention für eine Wohnung, deren Preislage unterhalb der jeweiligen Obergrenze ihres Baujahres bzw. ihrer Ortsklasse liegt, relativ günstiger ausfällt als die Subvention für eine Wohnung mit einer über der Obergrenze liegenden Preislage. Dadurch sollen die Subventionsempfänger zur Nutzung einer preisgünstigen Wohnung angehalten werden. Dieses gewünschte bzw. erforderliche preisempfindliche Verhalten kann grundsätzlich jedoch auch durch die bereits erwähnte "fühlbare" Variation des vom Haushalt selbst aufzubringenden Wohnkostenanteils mit der Miethöhe erreicht werden.

Zur Verhinderung überhöhter Preisforderungen der Wohnungsanbieter wäre dieses Obergrenzensystem insofern geeignet, als über die Obergrenzen ansteigende Mietpreise ein progressives Ansteigen des vom Mieter selbst aufzubringenden Wohnkostenanteils bedingen und somit eine Durchsetzung überhöhter Preise u.U. gebremst werden kann. Dieser Effekt kann jedoch, wie oben bereits gesagt, auch durch eine entsprechende mietpreisabhängige Variation der Eigenbeteiligung erzielt werden. Außerdem ist zu überlegen, ob es auf einem freien Wohnungsmarkt überhaupt unbedingt erforderlich ist, mögliche Preissteigerungen durch ein derartiges Obergrenzensystem zu bremsen bzw. zu unterbinden. Preise sind ein Indiz der Marktlage und Preiserhöhungen lassen sich nur bei einem Nachfrageüberhang durchsetzen. Überhöhte Mietpreise führen jedoch auf einem frei funktionierenden Wohnungsmarkt automatisch zu einer Erhöhung des Angebots und damit wiederum zu einer Senkung der Mietpreise.¹ Da grund-

1 G. Schmölders, a.a.O., S. 74. Dieser "Automatismus" könnte theoretisch durch monopolistische Verhaltensweisen der Anbieter gestört werden, was jedoch im Wohnungssektor aufgrund der dort gegebenen Angebotsstruktur kaum zu befürchten ist.

sätzlich mit einer längerfristigen Existenz von "Produzentenrenten" aus diesen Gründen nicht gerechnet werden braucht, könnte generell auch auf ein flexibles Obergrenzensystem verzichtet werden. Seine partielle bzw. zeitweilige Anwendung wäre jedoch u.U. dann sinnvoll, wenn auf bestimmten regionalen Wohnungsmärkten mit einem längerfristigen Bestehen eines Marktungleichgewichts gerechnet werden muß.

2.2. Der angemessene Wohnraumbedarf

Zur Begrenzung der Miet- und Lastenbeihilfen auf einen quantitativ angemessenen Wohnungsbedarf dürfte die im Wohnungsgesetz getroffene Regelung¹ grundsätzlich geeignet sein. Es sollte jedoch bei der Festlegung der nach Haushaltsgrößen gestaffelten "benötigten" Wohnflächen darauf geachtet werden, daß nicht nur der rein physische Bedarf, sondern auch der allgemeine durchschnittliche Wohnungsstandard als Richtmaß dienen muß und daher eine laufende Überprüfung und u.U. eine entsprechende Anpassung dieser Begrenzungen erforderlich ist. Es sollte auch überlegt werden, ob nicht die als "benötigt" anerkannten Wohnflächen nach dem Alter der Wohnungen differenziert werden müßten,² da z.B. Altbauwohnungen aufgrund ihrer in der Regel ineffizienteren Grundrißgestaltung vergleichsweise schlechtere Ausnutzungsmöglichkeiten der Wohnfläche als Wohnungen neueren Baujahres bieten.

1 § 13 WoGG.

2 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 137.

2.3. Die "tragbare" Wohnkostenbelastung

Wichtigstes Ausgestaltungsmerkmal der Individualförderungsmethode ist die Festlegung der sogenannten "Tragbarkeitssätze". Diese Tragbarkeitssätze bestimmen, welcher Teil des Einkommens einem spezifischen Haushalt zur Bestreitung seiner Wohnungsausgaben zugemutet werden kann bzw. soll. Eine staatliche Unterstützung soll dann in dem Umfang erfolgen, in dem die vom Haushalt tatsächlich zu zahlenden Wohnungskosten die als noch "tragbar" anzusehende Belastung übersteigen.

Die damit einhergehende Forderung, daß die durch die Deckung eines angemessenen Wohnungsbedarfs hervorgerufene Belastung für das Individuum bzw. für die Familie "tragbar ist oder tragbar gemacht wird und tragbar bleibt"¹ entspricht grundsätzlich dem Gebot einer der sozialen Zielsetzung gerecht werdenden staatlichen Hilfeleistung. Dabei kommt es allerdings entscheidend darauf an, daß bei der Festsetzung dieser Tragbarkeitsgrenzen die erforderliche Ausrichtung an den "eigenen Kräften"² gebührend berücksichtigt wird.

Sicher ist es nicht möglich, aus der generellen Zielsetzung der "sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit" eine eindeutige Quantifizierung von Tragbarkeitsrelationen abzuleiten. Es handelt sich letztlich um eine politische Ermessensfrage, wobei allerdings von dem Gesetzgeber gefordert werden muß, die hier zu treffenden Entscheidungen nicht allein anhand politisch pragmatischer Überlegungen bzw. unter Anlehnung an bestimmte "historische" Werte vorzunehmen, sondern zu versuchen, weitgehend die tatsächliche Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Realeinkommen, des allgemeinen Preisniveaus und der Preisrelationen, der Konsumbedingungen, der Struktur- bzw. Strukturveränderungen der Haushaltsausgaben etc. bei der Festsetzung der "Richtsätze" zu

1 Vgl. Abschnitt C. I. 3.1

2 Vgl. Abschnitt B.II. 2.2.

berücksichtigen. Das schließt selbstverständlich eine laufende Überprüfung und eine eventuelle Korrektur bei Änderungen grundlegender Daten mit ein.¹

In einem späteren Abschnitt dieser Untersuchung wird zu zeigen versucht, auf welchem Weg der Gesetzgeber zu einer diesen prinzipiellen Anforderungen entsprechenden Festlegung der Tragbarkeitssätze kommen könnte.² Vor-erst soll jedoch der Versuch unternommen werden, unter grundsätzlicher Berücksichtigung des vom Gesetzgeber bisher vorgezeichneten "level" der tragbaren Belastung (§ 10 Abs. 1 des Wohngeldgesetzes)³ "Tragbarkeitstabellen" zu entwickeln, die den Anforderungen eines funktionsfähigen generellen Individualförderungssystem gerecht werden. Insbesondere geht es dabei darum, das bei der bisherigen Wohngeldregelung bestehende "Nebeneinander" von Tragbarkeitsvorschriften,⁴ das zu teilweise recht fragwürdigen Auswirkungen führt, zu beseitigen bzw. in ein einheitliches, kombiniertes System zu überführen.

2.3.1. Kritik der bisherigen Regelung

Ein funktionsfähiges generelles Individualförderungssystem auf einem liberalisierten Wohnungsmarkt muß gewährleisten, daß der Wohnungssuchende bei der Wohnungswahl von sich aus weitgehend seinen echten Bedarf, insbesondere eine seiner finanziellen Leistungsfähigkeit

1 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 168; L. Gehrig, a.a.O., S. 85; L. Lowinski, a.a.O., S. 136.

2 Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.3.

3 "Die Tragbarkeitssätze in der Tabelle von § 10 Abs. 1 (WoGG) sind sozusagen die zahlgewordene Vorstellung des Gesetzgebers über die Belastbarkeit der Einkommen mit den Kosten für Wohnraum", F. Menge, Der Staat zahlt mit, a.a.O., S. 13.

4 § 10 Abs. 1 und Abs. 2 gelten jeweils alternativ.

angemessene Wohnungsqualität berücksichtigt,¹ d.h. markt- bzw. kostenempfindlich reagiert. Um die Markt- bzw. Kostenempfindlichkeit des Subventionsempfängers zu erhalten, ist es naheliegend, ihn den Preis der von ihm genutzten Wohnung spüren zu lassen. Dieses kann dadurch erreicht werden, daß man den Subventionsempfänger einen bestimmten Prozentsatz des Preises seiner Wohnung in jedem Fall selbst tragen läßt, wobei die Höhe dieses Prozentsatzes, um eine Fühlbarkeit zu gewährleisten, vom Einkommen und vom Bedarf an Wohnraum und damit der Haushaltsgröße abhängig sein sollte.

Dabei taucht jedoch ein "Optimierungsproblem" auf. Einerseits sollen die vom Haushalt selbst aufzubringenden Wohnkosten mit dem Standard der Wohnung fühlbar steigen, um einen - zwar abgeschwächten - Einfluß auf das ökonomische Verhalten bei der Entscheidung über den persönlichen Wohnaufwand aufrechtzuerhalten, andererseits dürfen sie nicht soweit steigen, daß sie die im Bedarfsfall erforderliche Inanspruchnahme z.B. einer relativ teuren Neubauwohnung unmöglich machen.

Die sogenannte "Kappungsvorschrift" des § 10 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes soll grundsätzlich dazu dienen, den Wohngeldbezieher in gewissem Umfang "an der Höhe der von ihm verursachten Wohnkosten zu beteiligen"² und somit die von den Wohnkosten unabhängigen, starren Tragbarkeitssätze des § 10 Abs. 1 des Wohngeldgesetzes ergänzen. Aufgrund der nur alternativen Anwendbarkeit beider Vorschriften für die Bemessung des Wohngeldes gelingt dieses jedoch nur unvollkommen. Außerdem führt die vorliegende Ausgestaltung dieser Vorschrift - die absolute Höhe der gestaffelten Prozentsätze, ihre grobe Abstufung und ihre zu starre und schematische Rückbeziehung auf die Tragbarkeitssätze nach § 10 Abs. 1 - zu äußerst ungleichmäßigen, ungerechten und

1 Vgl. Abschnitt C. III. 1.

2 Vgl. auch F. Menge, Die tragbare Miete, a.a.O., S. 601.

teilweise "untragbaren" Ergebnissen und Auswirkungen bei der Bemessung des Wohngeldbetrages bzw. der zumutbaren Eigenbeteiligung der subventionsbedürftigen Haushalte.

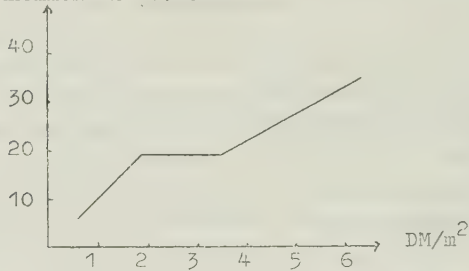
Die nur alternative Anwendbarkeit der Tragbarkeitsvorschriften nach § 10 Abs. 1 und 2 und die vorliegende Ausgestaltung der Kappungsvorschriften hat insbesondere zur Folge:

- (a) keine durchgehende, kontinuierliche "Fühlbarkeit" der Mietpreise
- (b) eine zu hohe Belastung der Haushalte bei höheren Mietpreisen (auch bei einem Wegfall der bisherigen Miet- bzw. Belastungsobergrenzen)
- (c) eine weitgehende Paralysierung der ursprünglichen Tragbarkeitsvorstellungen des Gesetzgebers (§ 10 Abs. 1).

Zu (a): Ein 5-Personen-Haushalt mit einem Familieneinkommen ("bereinigt" bzw. netto) von 900,- DM hat nach der bisherigen Wohngeldregelung - unter Außerachtlassung der sogenannten Obergrenzen - für eine 90 m²-Wohnung folgende prozentuale Belastungen seines Einkommens bei unterschiedlichen m²-Mieten der Wohnung selbst zu tragen.¹

¹ Bis 1,90 DM/m² ist der volle Mietpreis zu zahlen, von 1,90 bis 3,50 DM/m² bestimmt allein die Einkommensquote nach § 10 Abs. 1 WoGG, ab 3,50 DM/m² allein die Mietquote (Kappungsvorschrift) nach § 10 Abs. 2 den Selbstbehalt bzw. die tragbare Belastung.

Belastung des Haushalts-
einkommens in v.H.



Wie das Schaubild zeigt, ist es für diesen Haushalt völlig unerheblich, ob er einen Mietpreis von 1,90 DM/m² oder von 3,50 DM zahlt, da die von ihm zu tragenden Wohnkosten zwischen diesen Preisstufen absolut gleich bleiben. Der Mietpreis spielt also in diesem Bereich überhaupt keine Rolle für ihn, da er nur die ihm nach § 10 Abs. 1 zumutbare Belastung in Höhe von 19 v.H. seines Einkommens zu zahlen hat. Hier liegt ein eindeutiger Verstoß gegen die notwendige Aufrechterhaltung der Markt- bzw. Kostenempfindlichkeit bei der Subventionsgewährung vor. Ähnliche Beispiele lassen sich in beliebiger Zahl wiederholen.¹

Zu (b): Auch unter Verzicht auf die bisherigen Miet- bzw. Belastungsobergrenzen (§§ 14, 43 WoGG)² führen die Kapungsvorschriften bei höheren Mietpreisstufen, z.B. für freifinanzierte Neubauwohnungen, zu Belastungen, deren Höhe nicht mehr in einer vertretbaren Relation zu dem

1 Vgl. F. Menge, Die tragbare Miete, a.a.O., S. 601 f.; Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 47.

2 Unter Beibehaltung dieser Obergrenzen würden die "tragbaren" Belastungen bei Mietpreisen, die über diesen Grenzen liegen, noch wesentlich höher ausfallen.

ursprünglichen "Tragbarkeitslevel"¹ des Gesetzgebers stehen dürfte.

Für die Nutzung einer freifinanzierten Neubauwohnung, die bei einer m²-Miete von 6,- DM sicher nicht als "Luxuswohnung" eingestuft werden muß, müßten beispielsweise folgende Einkommensanteile von den Haushalten selbst aufgebracht werden:

Haushalts- größe in Personen	Einkommen in DM	effektiv "zu- gemutete" proz. Mietbe- lastung bei 6,- DM/m ² a)b)	"tragbare Be- lastung nach § 10 Abs. 1
2	400,-	36 %	16 %
2	500,-	33 %	18 %
3	500,-	35 %	17 %
3	600,-	36 %	19 %
4	500,-	43,5 %!	16 %
4	600,-	36 %	17 %

a) Ohne Berücksichtigung der Obergrenzen (§§ 14, 43 WoGG).

b) Bei Nutzung einer Wohnung, deren Größe der jeweils "benötigten" Wohnfläche (§ 13 WoGG) entspricht.

Diese wenigen Beispiele dürften recht deutlich zeigen, daß - auch unter Verzicht auf die Obergrenzen - allein die bisherige Ausgestaltung der Kappungsvorschriften eine im Bedarfsfall erforderliche Nutzung von Neubauwohnungen für einkommensschwache Haushalte praktisch unmöglich macht.

Die relativ kurzgefaßten Ausführungen zu (a) und (b) zeigen, daß die Tragbarkeitsvorschriften der bisherigen Wohngeldregelungen den Anforderungen, die an die Ausgestaltung eines funktionsfähigen, generellen Individualförderungs-

¹ Nach § 10 Abs. 1 WoGG.

systems gestellt werden müssen,¹ nicht entsprechen. Weder gewährleisten sie eine durchgehende "Fühlbarkeit" der Mietpreise, noch bieten sie einem einkommensschwachen Haushalt die Chance, im Bedarfsfall eine Neubauwohnung zu mieten.

Zu (c): Darüber hinaus werden durch die schematische Staffelung und die nur alternative Anwendungsmöglichkeit der Mietquoten (§ 10 Abs. 2) die im § 10 Abs. 1 WoGG zum Ausdruck kommenden grundsätzlichen bzw. "ursprünglichen" Tragbarkeitsvorstellungen des Gesetzgebers² weitgehend paralysiert.

Aus § 10 Abs. 1 geht eindeutig hervor, daß beispielsweise einem Haushalt bei steigendem Einkommen auch ein höherer prozentualer Anteil seines Einkommens als "tragbare" Belastung zugemutet werden soll.³ "Hierbei ist die Erfahrungstatsache des Schwabeschen Gesetzes absichtlich auf den Kopf gestellt: je niedriger das Einkommen, umso niedriger auch der zugemutete prozentuale Anteil der Wohnkosten".⁴

1 Vgl. Abschnitt C. III. 1.

2 Vgl. F. Menge, Der Staat zahlt mit, a.a.O., S. 13.

3 Diese Vorstellung dürfte durchaus der Berücksichtigung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit entsprechen, da mit höherem Einkommen auch ein höherer Anteil am Einkommen für die eigene Wohnungsversorgung aufgebracht werden kann. Beispielsweise meint Kleps: "Generell dürfte aber ... eine prozentuale Erhöhung der Mietausgaben bei steigendem Realeinkommen unproblematisch sein. Konkret ausgedrückt: Für einen Mieter mit einem Monatseinkommen von 1.000 fr wiegt eine Mietpreisbelastung von 15 % unter im übrigen gleichen Bedingungen schwerer als eine 25 %ige Mietpreisbelastung für einen anderen Mieter, der ein monatliches Einkommen von 1.500 fr bezieht." K. Kleps, Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz - Grundlagen und Grundzüge einer rationalen wohnungsmarktpolitischen Konzeption -, Bern - Stuttgart 1969, S. 378.

4 F. Menge, Der Staat zahlt mit, a.a.O., S. 13.

Beispiel: Nach § 10 Abs. 1 WoGG hat ein 4-Personen-Haushalt mit einem Einkommen von 500 DM 16 %, mit einem Einkommen von 700 DM 18 % und mit einem Einkommen von 900 DM 20 % des Einkommens für seine Wohnungsverorgung selbst aufzubringen.

Die Anwendung der Mietquoten (§ 10 Abs. 2) bewirkt jedoch das Gegenteil; sie führt zu einem Sinken der prozentualen Einkommensbelastung bei steigendem Einkommen.

Beispiel: Ein 4-Personen-Haushalt der z.B. in einer 80 m²-Wohnung zu einem Preis von 3,50 DM/m² wohnt, muß bei einem Einkommen von 500 DM ca. 25 % seines Einkommens (= 45 % der Gesamtmiete), bei einem Einkommen von 700 DM ca. 22 % seines Einkommens (= 55 % der Gesamtmiete) und bei einem Einkommen von 900 DM ca. 20 % seines Einkommens (= 65 % der Gesamtmiete) selbst aufbringen.¹

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Tragbarkeitssätze in § 10 Abs. 1 WoGG sich insofern inkonsequent verhalten hat, als für alle Einkommen über 1.000 DM die - bis dahin mit dem Einkommen steigenden - prozentualen Tragbarkeitssätze konstant bleiben. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Progression nicht weitergeführt wird; auch hier müßte die höhere Leistungsfähigkeit bei der Festsetzung der Eigenbeteiligung entsprechend berücksichtigt werden.²

Aus § 10 Abs. 1 geht ebenfalls hervor, daß für Haushalte mit gleichem Einkommen, aber unterschiedlicher Haushalts-

1 Bei höheren Wohnpreisstufen sinkt die "tragbare" prozentuale Einkommensbelastung bei steigendem Einkommen noch stärker.

2 Nach § 10 Abs. 1 WoGG wird z.B. einem 5-Personen-Haushalt mit 700,- DM Einkommen 17 v.H., mit 1.000,- DM Einkommen 20 v.H. und mit 1.300,- DM Einkommen ebenfalls 20 v.H. des Einkommens als "tragbare" Miete zugemutet.

größe die tragbare prozentuale Belastung des Einkommens mit steigender Haushaltsgröße abnehmen soll. Auch hierin dürfte der Versuch einer Berücksichtigung der echten Leistungsfähigkeit zu sehen sein.

Beispiel:

Haushaltsgröße in Personen	Haushaltsein- kommen in DM	"tragbare" Belastung nach § 10 Abs. 1 in v.H. vom Einkommen
1	500,-	20 %
2	500,-	18 %
3	500,-	17 %
4	500,-	16 %

Bei Anwendung der Mietquoten wird auch hier wieder eine gegenteilige Wirkung hervorgerufen.

Beispiel:

Haus- halts- größe in Per- sonen	Einkom- men in DM	"zuste- hende" Wohn- fläche ^{a)}	Miete/m ² in DM	Gesamt- miete in DM	"zuge- mutete" Be- lastung d. (§ 10 Einkom- mens ^{b)})	"tragba- re" Be- lastung (§ 10 Abs. 1)
1	500,-	40 m ²	3,50	140,-	20 %	20 %
2	500,-	50 m ²	3,50	175,-	20 %	18 %
3	500,-	65 m ²	3,50	227,50	21,5 %	17 %
4	500,-	80 m ²	3,50	280,-	26,5 %	16 %
1	500,-	40 m ²	4,00	160,-	21 %	20 %
2	500,-	50 m ²	4,00	200,-	22 %	18 %
3	500,-	65 m ²	4,00	260,-	23,5 %	17 %
4	500,-	80 m ²	4,00	320,-	29 %	16 %

a) Nach § 13 WoGG.

b) Unter Anwendung der Kappungsvorschriften (§ 10 Abs. 2 WoGG); jedoch ohne Berücksichtigung der Mietobergrenzen (§§ 14, 43 WoGG). Bei einer Berücksichtigung der Obergrenzen würde der "Umkehrungseffekt" noch stärker ausfallen.

Inbesondere diese zuletzt aufgezeigten, fragwürdigen und ungerechten Auswirkungen der Kappungsvorschriften dürften vom Gesetzgeber nicht gewollt und - das sei zu seinen Gunsten angenommen - ihm bei der Verabschiedung des Gesetzes auch nicht bekannt gewesen sein. Da der Gedanke, die "tragbare Miete" auch in einer Verbindung zu den effektiven Wohnkosten und nicht nur zum Einkommen zu sehen, erst während des Gesetzgebungsverfahrens Eingang in den § 10 WoGG gefunden hat,¹ kann der aus diesem Grund sicher gegebene Zeitdruck die zu stark vereinfachte und daher unbefriedigende Ausgestaltung dieser Vorschriften erklären. Als Grundlage einer generellen Individualförderungsmethode muß jedoch ein System konstruiert werden, das befriedigendere Ergebnisse gewährleistet.

2.3.2. Das Komponentensystem

Bereits kurz nach Inkrafttreten des Wohngeldgesetzes wurde vorgeschlagen, die alternativ anzuwendenden Tragbarkeitsvorschriften des § 10 durch ein kombiniertes System zur Ermittlung der "tragbaren Belastung" zu ersetzen.² Die "tragbare Belastung" soll bei dieser Berechnungsmethode die Summe einer einkommensbezogenen und einer wohnkostenbezogenen Komponente sein, und nicht, wie bisher, entweder vom Einkommen oder von den Wohnkosten abhängig sein. Die Trennung des § 10 WoGG in Abs. 1 und Abs. 2 entfällt. Beide Absätze werden stattdessen zusammengefaßt. An die Stelle der Prozentsätze in der Tabelle des Absatzes 1 treten nun jeweils zwei Prozentsätze - ein mit der Einkommenshöhe zunehmender Prozentsatz des Einkommens (Einkommenskomponente) und ein ebenfalls mit der Einkommenshöhe steigender Pro-

1 Vgl. F. Menge, Die tragbare Miete, a.a.O., S. 599.

2 Vgl. B. Molitor, a.a.O., S. 20; Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 28 ff.

zentsatz der tatsächlichen, anrechenbaren¹ Wohnkosten (Wohnkostenkomponente) -, die, in DM-Beträge umgerechnet, zu addieren sind.

Der grundsätzliche Vorteil dieses Vorschlags liegt darin, daß durch die gleichzeitige Berücksichtigung sowohl des Einkommens als auch der tatsächlichen Wohnkosten der wohngeldempfangende Haushalt in jedem Fall die von ihm verursachten Wohnkosten zu spüren bekommt. Die Höhe der beiden Prozentsätze sollte so festgesetzt werden, daß höhere Wohnungspreise zu einer fühlbaren Mehrbelastung führen, die jedoch in einem kontinuierlich gleitenden Verhältnis bleiben muß und auch bei relativ hohen Preisstufen (z.B. für eine "marktgerecht" finanzierte Neubauwohnung) nicht "untragbar" werden darf.²

Durch unterschiedliche Gewichtungen beider Komponenten (Prozentsätze) besteht die Möglichkeit, die Fühlbarkeit der Mietpreise und damit den Grad der Marktempfindlichkeit des Individualförderungssystems zu steuern. Je höher das Gewicht der wohnkostenbezogenen Komponente, desto mehr "spürt" der Haushalt den Preis seiner Wohnung und wird dadurch veranlaßt, sich bei der Wohnungswahl zu bescheiden und seine Einkommensverhältnisse zu berücksichtigen. Je niedriger das Gewicht der Wohnkostenkomponente, desto eher wird der Haushalt geneigt sein, eine relativ teure Wohnung zu nutzen, da er für diese teurere Wohnung nur verhältnismäßig wenig mehr selbst aufzubringen hat.

Durch die Festlegung der Gewichte beider Komponenten ist die staatliche Wohnungspolitik in der Lage, das Nachfrageverhalten der Subventionsempfänger mit der Marktlage abzustimmen. Ob ein derartiges Komponentensystem jedoch allen Anforderungen an ein generelles, funktionsfähiges Individual-

1 = Quadratmetermiete multipliziert mit der genutzten (höchstens jedoch der nach § 13 WoGG "angemessenen") Wohnfläche.

2 Vgl. Abschnitt C. III. 1.

förderung gerecht wird und die unerwünschten Auswirkungen der bisherigen Wohngeldregelung bzw. der bisherigen Methode zur Bestimmung der tragbaren Belastungen vermeidet, dürfte im wesentlichen von seiner konkreten Ausgestaltung abhängen.

2.3.2.1. Die Ausgestaltung des Komponentensystems - ein Modellentwurf

Im folgenden sollen einige Ausgestaltungsmöglichkeiten für ein derartiges - als Grundlage einer generellen Individualförderungsmethode dienendes - "Komponentensystem" aufgezeigt werden. Die Ausgestaltungsvorschläge unterscheiden sich durch unterschiedliche Komponentengewichtungen und die dadurch hervorgerufenen Auswirkungen auf die jeweilige Höhe bzw. die Veränderungen der "tragbaren Belastung" der Haushalte bei variierenden Mietpreis- bzw. Belastungsstufen der Wohnung.

Anhaltspunkte für die grundsätzliche Höhe und Staffelung der Tragbarkeitssätze sollen bei diesen Vorschlägen die vom Gesetzgeber in § 10 Abs. 1 WoGG zum Ausdruck gebrachten Tragbarkeitsvorstellungen sein. Die starren Tabellenwerte nach § 10 Abs. 1, die im übrigen sicherlich einer grundsätzlichen Überprüfung im Hinblick auf die tatsächliche "Tragbarkeit" bedürften,¹ können dabei jedoch nur als "Richtwerte" berücksichtigt werden. Sie dürften im Einzelfall über- oder unterschritten werden, da durch die Berücksichtigung der Wohnkostenkomponente die "tragbare Belastung" eines bestimmten Haushaltes mit der Höhe des Wohnungspreises über einen bestimmten Bereich wandert.

¹ Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.3.

Die "Richtwerte" des § 10 Abs. 1 werden bei den Ausgestaltungsvorschlägen für das Komponentensystem insofern berücksichtigt, als davon ausgegangen wird, daß die sich aus der Summe der beiden Komponenten ergebende "tragbare Belastung" eines Haushaltes bei der Nutzung einer Wohnung durchschnittlicher Qualität, d.h. einer Wohnung, deren Miete (Belastung) der jeweiligen durchschnittlichen Miete (Belastung) pro m² auf dem Markt entspricht, gerade dem für diesen Haushalt relevanten Tabellenwert des § 10 Abs.1 entsprechen soll.¹ Die Summe aus Einkommens- und Wohnkostenkomponente soll also in diesem "Normalfall" mit dem "Tragbarkeitsrichtwert" übereinstimmen.

Wenn beispielsweise die durchschnittliche Marktmiete 3,- DM/m² beträgt, sollen die Prozentsätze der Wohnkosten- und Einkommenskomponente z.B. für einen 4-Personen-Haushalt mit 750,- DM Einkommen so bemessen werden, daß sie bei der Nutzung einer 80 m²-Wohnung² zu 3,- DM/m² für diesen Haushalt einen Selbstbehalt (zugemutete Belastung) in Höhe von 19 %³ seines Einkommens (= 142,50 DM) ergeben.

Die Höhe des jeweiligen Prozentsatzes der Einkommens- und der Wohnkostenkomponente hängt nun davon ab, in welchem Verhältnis beide Komponenten zueinander gewichtet werden sollen, d.h. welcher Grad der Marktempfindlichkeit erreicht werden soll.

Bei einer gewünschten Gewichtung von beispielsweise 50 : 50 müßten im obigen Fall die Einkommenskomponente (x % vom Einkommen in Höhe von 750,- DM) und die Wohnkostenkomponente (y % von den tatsächlichen, anrechenbaren Wohnkosten

1 Hierbei wurde allerdings insofern von § 10 Abs. 1 WoGG abgewichen, als die Tragbarkeitssätze, die bis zu einem Einkommen von 1.000,- DM steigen, für Einkommen über 1.000,- DM nicht, wie in § 10 Abs. 1, konstant gehalten, sondern quasi "fortgeschrieben" wurden. Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.1.(c).

2 "angemessene" bzw. "benötigte" Wohnfläche nach § 13 WoGG.

3 Tragbarkeitssatz nach § 10 Abs. 1 WoGG.

in Höhe von 240,- DM¹) jeweils ca. 71,- DM (50 % von 142,50 DM) betragen.

Daraus ergäbe sich für die Einkommenskomponente ein Prozentsatz von 9,5 % des Haushaltseinkommens (= ca. 71,- DM) und für die Wohnkostenkomponente ein Prozentsatz von ca. 30 % der effektiven Wohnkosten (= ca. 71,- DM).

Bei einer gewünschten Gewichtung von beispielsweise 30 : 70 (die Wohnkosten sollen also stärker ins Gewicht fallen) müßte im gleichen Fall die Einkommenskomponente ungefähr 43,- DM (= 30 % von 142,50 DM), die Wohnkostenkomponente ungefähr 100,- DM (= 70 % von 142,50 DM) ausmachen, was einem Prozentsatz von ca. 6 % des Einkommens (Einkommenskomponente) und ca. 41 % der Wohnkosten (Wohnkostenkomponente) entspräche.

Die vorgeschlagene Berechnung der Prozentsätze der Einkommenskomponente (x) und der Wohnkostenkomponente (y) für diesen Beispiel-Haushalt soll noch einmal anhand eines Gleichungssystems dargestellt werden.

Da die Summe aus beiden Komponenten im "Normalfall", d.h. bei der Nutzung einer Wohnung mit durchschnittlichem Mietpreis - hier mit 3,- DM/m² angenommen - gleich dem Tragbarkeitssatz nach § 10 Abs. 1 WoGG (hier = 19 %) sein soll, lautet die 1. Bestimmungsgleichung für die beiden unbekannten Prozentwerte (x, y):

$$(I) \quad \underbrace{X \% \text{ von } 750 \text{ DM}^2}_{\text{EKK}^4} + \underbrace{Y \% \text{ von } 240 \text{ DM}^3}_{\text{WKK}^4} = 19 \% \text{ von } 750 \text{ DM}$$

1 80 m² (angemessene Wohnfläche) x 3,- DM = 240,- DM.

2 Haushaltseinkommen.

3 Benötigte Wohnfläche: 80 m² x 3,- DM/m²

4 EKK wird im folgenden als Abkürzung für "Einkommenskomponente" gebraucht; WKK = Abkürzung für "Wohnkostenkomponente".

$$\text{oder: } \frac{X \cdot 750}{100} + \frac{Y \cdot 240}{100} = \frac{19 \cdot 750}{100}$$

Die 2. Bestimmungsgleichung ergibt sich aus der geplanten bzw. vom Gesetzgeber gewünschten Komponentengewichtung. Bei einer Komponentengewichtung von 50 : 50 lautet die 2. Gleichung:

$$(IIa) \quad \frac{X \cdot 750}{100} \quad \frac{Y \cdot 240}{100} = 5/5 \quad \text{oder:} \quad \frac{X \cdot 750}{Y \cdot 240} = 1$$

Bei einer Komponentengewichtung von 30 : 70:

$$(IIb) \quad \frac{X \cdot 750}{100} \quad \frac{Y \cdot 240}{100} = 3/7 \quad \text{oder:} \quad \frac{X \cdot 750}{Y \cdot 240} = 3/7$$

Bei einer Komponentengewichtung von 10 : 90:

$$(IIc) \quad \frac{X \cdot 750}{100} \quad \frac{Y \cdot 240}{100} = 1/9 \quad \text{oder:} \quad \frac{X \cdot 750}{Y \cdot 240} = 1/9$$

Bei einer Komponentengewichtung von 60 : 40:

$$(IIId) \quad \frac{X \cdot 750}{100} \quad \frac{Y \cdot 240}{100} = 6/4 \quad \text{oder:} \quad \frac{X \cdot 750}{Y \cdot 240} = 3/2$$

Aus beiden Gleichungen ergeben sich folgende Prozentwerte für X und Y:

- a) Bei einer Komponentengewichtung von 50 : 50 (I + IIa)
X = 9,5 ; Y = 30
- b) Bei einer Komponentengewichtung von 30 : 70 (I + IIb)
X = 5,7 ; Y = 41,5
- c) Bei einer Komponentengewichtung von 10 : 90 (I + IIc)
X = 2 ; Y = 53
- d) Bei einer Komponentengewichtung von 60 : 40 (I + IIId)
X = 11 ; Y = 25

Die "angemessene" Eigenbeteiligung dieses spezifischen Haushaltes beträgt demnach 9,5 % des Haushaltseinkommens und 30 % der effektiven, anrechenbaren Wohnkosten bei einer Komponentengewichtung von 50 : 50, 6 % des Einkom-

mens und 41 % der Wohnkosten bei einer Komponentengewichtung von 30 : 70, 2 % des Einkommens und 53 % der Wohnkosten bei einer Komponentengewichtung von 10 : 90, bzw. 11 % des Einkommens und 25 % der Wohnkosten bei einer Komponentengewichtung von 60 : 40. Die sich aus beiden Prozentsätzen jeweils ergebende tatsächliche Belastung dieses Haushaltes entspricht nur, wie bereits gesagt, bei der Nutzung einer Wohnung mit einer m²-Miete bzw. -Belastung von 3,- DM (angenommene Durchschnittsmiete) dem "Richtwert" von 19 % des Einkommens; durch die prozentuale Berücksichtigung der tatsächlichen Wohnkosten (WKK) ergibt sich bei höheren Mieten eine höhere, bei niedrigeren Mieten eine niedrigere Belastung.

Die folgende Tabelle zeigt, wie die effektive Belastung (bzw. Eigenbeteiligung) dieses 4-Personen-Haushaltes mit einem Einkommen von 750,- DM bei unterschiedlicher Miethöhe der Wohnung variiert und wie sich verschiedene Komponentengewichtungen dabei auswirken.

4-Personen-Haushalt		80 m ² Wohnfläche						
		gesamte tragbare Belastung (X+Y in v.H. vom Einkommen)						
Netto-	X	Y	- DM Miete je m ² -					Komponenten-
haus-	(EKK) 1)	(WKK)	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-	gewichtung
halts-								X : Y
ein-								
kommen								
750,-	16 %	10 %	18	19	20,5	21,5	22,5	80:20
750,-	11 %	25 %	16,5	19	21,5	24,5	27	60:40
750,-	9 %	30 %	15,5	19	22	25,5	29	50:50
750,-	6 %	41 %	14,5	19	23,5	28	32	30:70
750,-	2 %	53 %	13,5	19	24,5	30,5	36	10:90

1) X = EKK = Einkommenskomponente = % der Einkommen
Y = WKK = Wohnkostenkomponente = % der Wohnkosten

Es wird deutlich, daß bei zunehmender Gewichtsverschiebung zugunsten der Wohnkostenkomponente eine stärkere Abstufung der Belastungen bei unterschiedlicher m^2 -Miete erfolgt.

Bereits an diesem Einzelbeispiel zeigt sich der Zielkonflikt, der bei der Entscheidung über die zu wählende Komponentengewichtung auftaucht.

Eine sehr hohe Gewichtung der Wohnkostenkomponente (z.B. 10 : 90) gewährleistet zwar eine starke "Fühlbarkeit" der Wohnkosten, führt aber bei höheren Mietpreisen (z.B. Neubauwohnungen) zu sehr hohen "tragbaren" Belastungen der Haushalte, was eine Erfüllung der staatlichen Hilfeleistungspflicht u.U. in Frage stellt. Demgegenüber führt eine sehr niedrige Gewichtung der WKK (z.B. 80 : 20) zu äußerst geringen und daher kaum "fühlbaren" Belastungsunterschieden bei unterschiedlichen Mietpreisen.

Die Wahl der "richtigen" Komponentengewichtung stellt ein "Optimierungsproblem" dar und ist letztlich Sache der politischen Entscheidung. Dennoch können hier gewisse "Richtlinien" bzw. Empfehlungen für die Wahl der Relation "EKK : WKK" gegeben werden:

Eine generelle Individualförderung - als Instrument der sozialen Absicherung einer Wohnungsmarktwirtschaft - soll das Funktionieren der Marktwirtschaft und die diesem Koordinationsmechanismus immanente wirtschaftliche und soziale Effektivität möglichst wenig beeinträchtigen.

Eine wichtige Voraussetzung für das effiziente Funktionieren einer Wohnungsmarktwirtschaft ist jedoch ein preisempfindliches bzw. preiselastisches Verhalten der Nachfrager. Die Preisempfindlichkeit der mit Individualsubventionen unterstützten Wohnungsnachfrager ist aber nur bei einer relativ hohen Gewichtung der Wohnkosten- (Preis-) Komponente zu erwarten, da nur dann eine ausreichende

"Fühlbarkeit" von Mietpreisunterschieden vorhanden ist (s.o.). Eine Komponentengewichtung (EKK : WKK) von 50 : 50 dürfte daher zumindest erforderlich sein. Empfehlenswert wäre eine noch etwas höhere Gewichtung der WKK (z.B. 30 : 70), auch wenn dadurch in einigen Fällen gewisse "Härten" hervorgerufen werden sollten.

Die großen wirtschaftlichen und auch sozialen Vorteile einer funktionierenden Wohnungsmarktwirtschaft stehen diesen im Einzelfall möglichen Härten gegenüber. Eine Ausgestaltung des IF-Systems (niedrige Gewichtung der WKK), die vielleicht in einigen Einzelfällen "sozialer" wäre, aber die Effektivität des wohnungswirtschaftlichen Marktprozesses in Frage stellt, wäre insgesamt gesehen höchst "unsozial".

Anhand der am obigen Beispiel demonstrierten Berechnungsmethode können für alle Haushalte bestimmter Haushaltsgröße und Einkommenshöhe die jeweiligen Komponentensätze berechnet werden.

Die allgemeine "Berechnungsformel" für die Komponentenwerte X (Prozentsatz vom Einkommen) und Y (Prozentsatz von den effektiven, berücksichtigungsfähigen Wohnkosten) lautet folgendermaßen:¹

$$(I)^2 \quad (X \cdot E) + (Y \cdot F \cdot M) = B \cdot E$$

$$(II) \quad \frac{X \cdot E}{Y \cdot F \cdot M} = \frac{G_X}{G_Y}$$

1 Vgl. auch obiges Beispiel.

- 2 X = Prozentsatz der Einkommenskomponente
 Y = Prozentsatz der Wohnkostenkomponente
 E = Haushaltseinkommen
 F = benötigte Wohnfläche (nach § 13 WoGG)
 M = durchschnittliche Marktmiete/pro m²
 B = "tragbare" Belastung (v.H. vom Einkommen) nach § 10 Abs. 1 WoGG

$$\frac{G_X}{G_Y} = \text{Verhältnis der Komponentengewichte (z.B. } \frac{50}{50} ; \frac{30}{70} \text{)}$$

Mit Hilfe dieser beiden Gleichungen lassen sich die jeweiligen Komponentensätze für alle spezifischen Haushalte unter beliebiger Variation der Komponentengewichtung ($\frac{G_x}{G_y}$) und bei alternativen Durchschnittsmarktmieten (M) ermitteln.

Die folgenden Tabellen geben den auf diese Weise konstruierten Entwurf eines Komponentensystems wieder, der drei alternative Komponentengewichtungen¹ berücksichtigt und von einer durchschnittlichen Miete (Belastung) von 3,- DM² pro m² ausgeht. Um zu zeigen, zu welchen "zumutbaren" Belastungen ein derartig konzipiertes Komponentensystem im Einzelfall führt, wurden anhand der jeweiligen Komponentensätze die effektiven prozentualen Belastungen der Haushaltseinkommen bei unterschiedlichen Mietpreisen errechnet.

-
- 1 Die relativ starke Betonung der WKK bei den hier gewählten Komponentengewichtungen dürfte zur Gewährleistung einer ausreichenden "Fühlbarkeit" der Wohnkosten erforderlich sein (s.o.).
 - 2 Dieser Wert dürfte auf einem liberalisierten Wohnungsmarkt ungefähr dem Miet- (Belastungs-)Durchschnitt entsprechen. Vgl. Anhang, S.I-IV und Abschnitt D.IV. 4.2.2.

Die Höhe der Einkommens- und Wohnkostenkomponenten bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen, Haushaltseinkommen und variierenden Komponentengewichtungen und die sich daraus ergebenden "zugemuteten" Belastungen bei unterschiedlichen Preisstufen der jeweils genutzten Wohnung

Netto- haushalts- einkommen	<u>50 : 50²⁾</u>		<u>1-Personen-Haushalt</u> (40 m ²) ¹⁾ gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) ⁶⁾ bei einer Quadratmeter- miete von:				
	X	Y	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
	EKK ³⁾	WKK ⁴⁾					
150,- ⁵⁾	7 %	9 %	12	14	16,5	19	21,5
250,-	8 %	17 %	13,5	16	19	21,5	24,5
350,-	9 %	26 %	15	18	21	24	27
450,-	10 %	38 %	17	20	23,5	27	30,5
550,-	10 %	50 %	(14,5)	21	24,5	28	32
650,-	11 %	60 %	(12,5)	(18,5)	(24,5)	29,5	33
750,-	11 %	69 %	(10,5)	(16)	(21,5)	(26,5)	(32)
850,-	12 %	78 %	-	-	-	-	-

30 : 70

150,-	4 %	13 %	11	14,5	18	21,5	25
250,-	5 %	23 %	12,5	16	19,5	23,5	27
350,-	5 %	38 %	13,5	18	22,5	26,5	31
450,-	6 %	53 %	15,5	20	25	29,5	34,5
550,-	6 %	69 %	(14,5)	21	26	31	36
650,-	7 %	81 %	(12,5)	(18,5)	(24,5)	(31)	(37)
750,-	7 %	94 %	(10,5)	(16)	(21,5)	(26,5)	(32)

- 1) benötigte Wohnfläche (nach § 13 Wohngeldgesetz)
- 2) Komponentengewichtung
- 3) X = EKK = Einkommenskomponente (= vH vom Nettohaushaltseinkommen)
- 4) Y = WKK = Wohnkostenkomponente (= vH von anrechenbaren Wohnkosten)
- 5) Mittelwert der Einkommensklasse: z.B. 250,- repräsentiert alle Einkommen von über 200 bis 300 DM.
- 6) Die Werte beziehen sich auf das angegebene Einkommen. Bei den in Klammern gesetzten Werten handelt es sich um die prozentuale Belastung der Haushaltseinkommen durch die volle Höhe der jeweils anrechenbaren Wohnkosten (benötigte Wohnfläche x Miete/m²). In diesen Fällen erhalten die Haushalte keine Individualförderung mehr, da die anrechenbaren Wohnkosten unter den "tragbaren" Wohnkosten liegen. Auf die Ausrechnung der Werte wurde teilweise verzichtet (stattdessen: "-").

1-Personen-Haushalt (40 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

10 : 90

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	1 %	16 %	9,5	14	18	22,5	26,5
250,-	2 %	29 %	11,5	16	20,5	25	30
350,-	2 %	47 %	12,5	18	23,5	29	34
450,-	2 %	67 %	14	20	26	32	38
550,-	2 %	87 %	(14,5)	21	27,5	33,5	40
650,-	2 %	100 %	(12,5)	(18,5)	(24,5)	(30,5)	(37)
750,-	2 %	100 %	-	-	-	-	-

2-Personen-Haushalt (50 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

50 : 50

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	6 %	6 %	10	12	14	16	18
250,-	7 %	12 %	12	14	16,5	19	21,5
350,-	8 %	19 %	13,5	16	19	21,5	24,5
450,-	9 %	27 %	15	18	21	24	27
550,-	10 %	37 %	16,5	20	23,5	27	30
650,-	11 %	43 %	(15,5)	21	24	27,5	31
750,-	11 %	50 %	(13,5)	(20)	24,5	27,5	31
850,-	11 %	62 %	(12)	(17,5)	(23,5)	29	33
950,-	12 %	70 %	-	-	-	(26,5)	(31,5)

2-Personen-Haushalt (50 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

30 : 70

Netto- haushalts- einkommen	X		Y		2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
	EKK	WKK							
150,-	4 %	8 %	9,5	12	14,5	17,5	20		
250,-	4 %	17 %	11	14	17,5	21	24,5		
350,-	5 %	26 %	12,5	16	20	23,5	27,5		
450,-	5 %	39 %	13,5	18	22,5	26,5	31		
550,-	6 %	51 %	15,5	20	24,5	29	34		
650,-	6 %	65 %	(15,5)	21	26	31	36		
750,-	6 %	75 %	(13,5)	(20)	26	31	36		
850,-	7 %	85 %	(11,5)	(17,5)	(23,5)	(29,5)	(35,5)		
950,-	7 %	100 %	-	-	-	-	-		

10 : 90

150,-	1 %	11 %	8,5	12	15,5	19,5	23		
250,-	1 %	22 %	10	14	18,5	23	27,5		
350,-	2 %	33 %	11,5	16	21	25,5	30,5		
450,-	2 %	48 %	12,5	18	23,5	28,5	34		
550,-	2 %	66 %	14	20	26	32	38		
650,-	2 %	82 %	14,5	21	27	33,5	40		
750,-	2 %	95 %	(13,5)	(20)	(26,5)	(33,5)	(40)		
850,-	2 %	100 %	-	-	-	-	-		
950,-	2 %	100 %	-	-	-	-	-		

Fortsetzung der Tabellen im Anhang, S. V ff.

2.3.2.2. Diskussion des entworfenen Komponentensystems

Eine nähere Betrachtung der vorliegenden Tabellen ergibt, daß das hier entworfene Komponentensystem erhebliche Vorteile gegenüber den Tragbarkeitsvorschriften der bisherigen Wohngeldregelung besitzt. Insbesondere durch die kombinierte Anwendung einer Einkommens- und Mietquote vermeidet dieses System die Auswirkungen der bisherigen Regelung, die letztere als Grundlage eines gene-rellen Individualförderungssystems ungeeignet erscheinen lassen:

- (a) Die anhand der jeweiligen Komponentensätze errechneten, effektiven prozentualen Belastungen der Haushaltseinkommen bei unterschiedlichen Preisstufen der genutzten Wohnung zeigen, daß das vorgeschlagene Komponentensystem im Gegensatz zu der bisherigen Regelung eine durchgehende kontinuierliche Fühlbarkeit unterschiedlicher Wohnkosten für den Haushalt gewährleistet. Durch Veränderung der Komponentengewichtung kann diese Fühlbarkeit und damit die Marktempfindlichkeit auf das gewünschte und erforderliche Maß gebracht werden.
- (b) Die effektiven Belastungen bei Nutzung einer relativ teureren (freifinanzierten) Neubauwohnung erreichen - obwohl erheblich über dem "Richtwert"¹ liegend - bei weitem nicht die nach der bisherigen Regelung in diesen Fällen zugemuteten "tragbaren" Belastungen, die einkommensschwache Haushalte von der Nachfrage nach diesen Wohnungen praktisch ausschließen. Die in den Tabellen ausgewiesenen effektiven Belastungen, z.B. bei einer Neubauwohnung mit 6,- DM/m², die bei oberflächlicher Betrachtung recht hoch erscheinen mögen, liegen nicht wesentlich über, teilweise sogar noch unter den Belastungen, die einkommensschwachen Haushalten heute bei der Nutzung einer Sozialwohnung

1 Nach § 10 Abs. 1 WoGG.

neueren Baujahres - trotz der zusätzlichen Gewährung von Wohngeld - zugemutet werden.¹

Die folgende Tabelle gibt hierzu einige Beispiele, die zufällig herausgegriffen sind und sich beliebig vermehren lassen.

Haus- halts- größe in Perso- nen	Einkom- men in DM	"tragba- re" Bela- stung (§ 10 Abs. 1) in v.H.	zugemutete Bela- stung des Einkom- mens bei 6,- DM Miete/m ² a) nach bis- nach heriger vorge- Wohngeld- schla- regelung gene- in v.H. b) rer Regelg. in v.H. c)	zugemutete Bela- stung des Einkom- mens bei Nutzung einer Sozialwoh- nung von 4,- DM pro m ² und zu- sätzlichem "Wohn- geld"(in v.H.)	
2	300	14	30	19	20!
2	400	16	34	22	22,5
3	500	17	35	24	23,5
3	600	19	36	27	24
4	500	16	43,5	22,5	29!
4	600	17	36	25	24!
5	600	16	40,5	22,5	27!
5	700	17	35	25	23

a) Wohnungsgröße entspricht der jeweils "angemessenen" Wohnfläche (§ 13 WoGG).

b) ohne Berücksichtigung der Obergrenzen.

c) bei einer Komponentengewichtung von 50 : 50.

Falls bei relativ hohen Haushaltseinkommen die "zugemuteten" Belastungen bei der Nutzung einer Neubauwohnung (hier z.B. 6,- DM/m²) teilweise über 30 % des Einkommens liegen, so kann hier die Frage der "noch Zumutbarkeit bzw. Tragbarkeit" aufgeworfen werden. Natürlich muß geprüft werden, ob beispielsweise einem 4-Personen-Haushalt mit 1.200,- DM Einkommen 33 %

1 Dieses gilt zumindest in den unteren Einkommensklassen und bei einer nicht zu hohen Gewichtung der Wohnkostenkomponente.

seines Einkommens als Eigenbeteiligung bei der Nutzung einer 6,- DM/m²-Wohnung zugemutet werden kann.¹ Bei einer derartigen Beurteilung muß jedoch in jedem Fall die Relation zu den Belastungen, die einkommensschwächeren Haushalten zugemutet werden, im Auge behalten werden. Wenn einem 4-Personen-Haushalt mit 500,- DM Einkommen nach der bisherigen Regelung bei Nutzung einer 3,50 DM/m²-Sozialwohnung und zusätzlichem Wohngeld bereits 25 %, bei einer 4,- DM/m²-Sozialwohnung sogar 29 % des Einkommens² an Belastung zugemutet wird, erscheint die Belastung von 33 % des Einkommens bei einem Haushalt, der bei gleicher Haushaltsgröße ein mehr als doppelt so hohes Einkommen besitzt, im Hinblick auf die vom Gesetzgeber grundsätzlich für richtig gehaltene "Belastungsprogression" bei steigendem Einkommen³ durchaus vertretbar.

- (c) Damit wird bereits ein weiterer Vorteil des vorgeschlagenen Komponentensystems angesprochen. Die Ausgestaltung der Tragbarkeitsvorschriften bei der bisherigen Wohngeldregelung führte zu Ergebnissen, die im Widerspruch zu den grundsätzlichen Tragbarkeitsvorstellungen des Gesetzgebers stehen, ja diese geradezu paralysieren.⁴ Die in § 10 Abs. 1 WoGG zum Ausdruck kommende Vorstellung, daß Haushalten gleicher Größe bei steigendem Einkommen ein höherer Anteil am Einkommen als Wohnkostenbelastung zugemutet werden und bei Haushalten mit gleichem Einkommen die tragbare prozentuale Belastung mit zunehmender Haushaltsgröße abnehmen soll - womit dem Gedanken der (relativen) Leistungsfähigkeit Rechnung getragen wird -

1 Vgl. Tragbarkeitstabellen des vorgeschlagenen Komponentensystems.

2 Vgl. Abschnitt C. III. 2.3.1.(c).

3 Vgl. ebenda.

4 Vgl. ebenda.

wird durch die Anwendung der bisherigen Kappungsvorschriften (§ 10, Abs. 2 WoGG) geradezu umgekehrt. Das hier vorgeschlagene Komponentensystem hingegen entspricht diesen Vorstellungen jedoch in jeder Fall, wie die jeweiligen "Belastungswerte" der Tabellen zeigen.

Beispiel 1:

Haushaltsgröße in Personen	Einkommen in DM	Prozentuale Belastung des Einkommens ^{c)} bei einer Miete/m ² b) von		
		3,- DM ^{c)}	4,- DM	5,- DM
		in v.H.		
4	550,-	17	20	23,5
4	750,-	19	22	25,5
4	950,-	21	25	28,5

Beispiel 2:

Haushaltsgröße in Personen	Einkommen in DM	Prozentuale Belastung des Einkommens ^{c)} bei einer Miete/m ² b) von		
		3,- DM ^{c)}	4,- DM	5,- DM
1	550,-	21	24,5	28
2	550,-	20	23,5	27
3	550,-	19	22	25,5
4	550,-	17	20	23,5

- a) Komponentengewichtung 50 : 50.
b) Wohnungsgröße entspricht "angemessener" Wohnfläche (§ 8 WoGG).
c) "Richtwerte" nach § 10 Abs. 1 WoGG.
d) Die Einkommensobergrenzen (§ 8 WoGG) der bisherigen Wohngeldregelung führten zu einem abrupten Abbrechen der Förderung bei Erreichen einer bestimmten Einkommenshöhe. Obwohl sicher absolut nichts dagegen einzuwenden ist, daß die staatliche Förderung wirklich nur dem hilfebedürftigen

Personenkreis zukommen soll, so liegt in diesem abrupten Aufhören der Hilfe, das im Grenzfall durch einen Einkommensanstieg um 1,- DM ausgelöst wird, eine gewisse Härte.

Das hier vorgeschlagene System macht hingegen - wie sich aus den Tabellen ablesen läßt - derartig starre Einkommensgrenzen überflüssig. Durch die durchgehende Progression der Prozentwerte der Einkommens- und Wohnkostenkomponente bei steigendem Einkommen läuft die Förderung automatisch aus.

- (e) Durch die Berücksichtigung der Durchschnitts-(Markt-)Miete bei der Berechnung bzw. Festlegung der Komponentenwerte ist es jederzeit möglich, die Komponentensätze auf die jeweils aktuellen Markt- bzw. Preisverhältnisse abzustimmen. Demgegenüber sind die Mietquoten der bisherigen Regelung starr an die Tabellensätze aus § 10 Abs. 1 gebunden, so daß hier eine Berücksichtigung der Preisentwicklung nur schwer möglich ist.

4.3.3. Grundsätzliche Überlegungen zur Höhe der "tragbaren Belastung"

Das Problem der "sozial tragbaren Miete" bzw. der "tragbaren Wohnkostenbelastung" bildet einen Kernpunkt nicht nur der Wohnungspolitik, sondern der gesamten Sozialpolitik überhaupt.¹ Die "tragbare Miete" stellt die Schwelle dar, hinter der die Hilfeleistung der öffentlichen Hand beginnen bzw. einsetzen soll.²

Von besonderer Bedeutung - insbesondere im Hinblick auf die Themenstellung dieser Arbeit - ist die Frage, wie groß diese "zumutbare" Belastung, d.h. der Einkommensanteil,

1 Vgl. J. Heuer, Was heißt "sozial tragbar"?, a.a.O., S. 2.

2 Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 21.

der für die Wohnungsversorgung aufzuwenden ist, sein soll bzw. sein muß.

Die früheren Überlegungen hatten gezeigt, daß die staatliche Hilfe dann einsetzen soll, wenn die Leistungsfähigkeit des einzelnen zur Selbsthilfe nicht ausreicht. Anhaltspunkt für die Ermittlung der "Tragbarkeit", der Schwelle, bei der die staatliche Hilfe beginnen soll, muß daher die effektive Leistungsfähigkeit¹ und nicht eine fiktive, anhand politisch pragmatischer Überlegungen bzw. historischer Werte abgeleitete Relation sein, wie es für die "Tragbarkeitsrichtwerte" der bisherigen Wohngeldregelung (§ 10 Abs. 1 WoGG) zuzutreffen scheint.²

Es ist äußerst fraglich, ob es noch dem Grundsatz der "Hilfe nach der Leistungsfähigkeit bzw. Leistungsunfähigkeit" entspricht, wenn z.B. einem 4-Personen-Haushalt mit einem verfügbaren Einkommen von 500,- DM, der eine 80 m²-Wohnung von 3,- DM/m² (Gesamtmieta = 240,- DM) bewohnt, 16 % seines Einkommens³ als Selbstbehalt zugemutet wird, so daß ihm noch ein Resteinkommen von 420,- DM bleibt, einem 4-Personen-Haushalt mit 1.000,- DM Einkommen, der eine gleiche Wohnung nutzt, eine Eigenbeteiligung von 21 % seines Einkommens⁴ zugemutet und ihm daher noch 30,- DM Wohngeld gewährt wird, so daß ihm ein Resteinkommen von 790,- DM verbleibt. Wenn dem ersten Haushalt (500,- DM Einkommen) soviel an Eigenbeteiligung an den Wohnkosten zugemutet wird, daß er noch 420,- DM zur Bestreitung seiner Nichtwohnungsausgaben übrig behält, so ist nicht einzusehen, wieso dem anderen Haushalt, bei

1 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 136.

2 Vgl. auch W. Knauer, a.a.O., S. 27 ff.

3 Tabellenwert nach § 10 Abs. 1 WoGG; die Kappungsvorschriften, die in diesem Fall eine noch höhere Belastung hervorrufen würde, bleibt unberücksichtigt, da hier nur die "Tragbarkeitsrichtwerte" diskutiert werden sollen.

4 Tabellenwert nach § 10 Abs. 1 WoGG.

gleicher Haushaltsgröße und gleicher Wohnung 790,- DM, d.h. 370,- DM (= 90 %) mehr zur Bestreitung der Nichtwohnungsausgaben verbleiben und ihm daher noch ein Wohnkostenzuschuß gezahlt werden muß. Die in diesem Fall erfolgende Wohngeldzahlung dürfte sich mit einer Leistungsunfähigkeit, einem "Nichtkönnen" dieses Haushaltes nicht begründen lassen.

Wie groß ist nun aber die eigene Leistungsfähigkeit eines bestimmten Haushaltes im Hinblick auf die Deckung seines Wohnungsbedarfs, oder: was "kann" der einzelne Haushalt selbst für seine Wohnungsversorgung aufbringen? Bei dieser Frage muß grundsätzlich berücksichtigt werden, daß ein Haushalt neben der Versorgung mit Wohnraum auch andere notwendige Bedürfnisse zu befriedigen und wichtige Aufgaben und Pflichten zu erfüllen hat.¹ Hierzu gehört nicht nur der mit der Aufrechterhaltung eines notdürftigen Lebensunterhaltes verbundene Bedarf an Kleidung und Nahrung etc. (sogenannte "basic needs"), sondern z.B. auch die Teilnahme am öffentlichen und kulturellen Leben, Erholung, angemessene Ausbildung der Kinder.²

Wieviel ein Haushalt für seine Wohnungsversorgung aufbringen kann, hängt demnach davon ab, inwieweit das Haushaltseinkommen für die Befriedigung der ebenso wichtigen und dringlichen anderen Bedürfnisse beansprucht wird. Anhaltspunkt für die "tragbare Mietbelastung" ist daher die Differenz zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und den notwendigen sonstigen Ausgaben zur Aufrechterhaltung eines sogenannten "kulturellen" Existenzminimums,³ das in jedem Fall über dem "physiologischen" Existenzminimum liegt.⁴

¹ Vgl. O. v. Nell-Breuning, Baugesetze, a.a.O., S. 84.

² Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 127.

³ Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 127.

⁴ Vgl. W. Knauer, a.a.O., S. 127.

Theoretisch ließe sich so die "tragbare" Wohnkostenbelastung eines Haushalts als Kriterium für die Erforderlichkeit und den Umfang der staatlichen Hilfe ermitteln, praktisch jedoch, insbesondere im Hinblick auf die hierzu erforderliche Quantifizierung der als "notwendig" anzusehenden sonstigen Nichtwohnungsausgaben ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten. Die hierzu erforderlichen Normensetzungen und Wertungen, insbesondere die Bestimmung, was neben der Wohnungsversorgung zu den wichtigen und dringlichen Bedürfnissen gehören soll, deren Befriedigung dem Individuum ermöglicht werden muß, bleibt letztlich der sich inner solidarischen Verantwortung bewußten Gesellschaft überlassen. Der Umfang der von der Gesellschaft zu garantierenden Mindestversorgung darf sicherlich nicht zu eng bemessen werden. Er muß aus Gerechtigkeitsgründen in einer "sozial tragbaren" Relation zu dem durchschnittlichen Versorgungsniveau der Gesellschaft stehen.¹

Es ist jedoch zu überlegen, inwieweit z.B. Güter bzw. Ausgaben des sog. "Gestaltungskonsums"² in der Mindestbedarfsnormen, deren Umfang die zumutbare Wohnkostenbelastung bestimmen soll, einzubeziehen sind. Nach Nell-Breuning³ bestimmt sich der für eine subsidiäre staatliche Hilfe relevante Umfang des "Leistenkönnens" im Hinblick auf die Lösung einer bestimmten Aufgabe (Befriedigung eines Bedarfs) danach, inwieweit durch diese zu erbringende Leistung der einzelne an der Erfüllung von "anderem", das wichtiger, wertvoller und dringlicher wäre, gehindert

1 "Das Existenzminimum soll mit dem Durchschnittseinkommen steigen, einmal, da bei wachsendem Wohlstand die Aufwendungen steigen, die die Umwelt von jedem Individuum unbedingt erwartet, zum anderen wächst das Maß dessen, was für eine menschenwürdige Existenz als notwendig gilt. Beide Argumente besagen jedoch nicht, daß dieses Existenzminimum in einem festen Verhältnis zum durchschnittlichen Einkommen steht" (vgl. Sozialenquete, a.a.O., S. 121).

2 W. Knauer, a.a.O., S. 99.

3 O. v. Nell-Breuning, Baugesetze ..., a.a.O., S. 84.

würde. D.h., der einzelne "kann" zur Lösung einer bestimmten Aufgabe nur soviel leisten, daß ihm noch "genügend Kräfte für die Lösung wichtigerer Aufgaben" (oder ebenso wichtiger Aufgaben) übrigbleiben. Man kann jedoch wohl guten Gewissens behaupten, daß bestimmte Güter des sog. Geltungskonsums nicht dieselbe Wichtigkeit oder Dringlichkeit wie der Wohnungsbedarf haben. Daraus ergibt sich, daß ein "Nichtkönnen" im Hinblick auf die Aufbringung der Wohnungskosten, was eine staatliche Hilfeleistung erforderlich machen würde, grundsätzlich nicht vorliegen dürfte, solange noch erhebliche Teile des Einkommens für derartige Güter aufgebracht werden können.¹

Wie auch immer die politische Entscheidung über die Höhe des individuellen Mindestbedarfs ausfallen wird, wäre es konsequent den Umfang der staatlichen Hilfe dann auch wirklich an diesen, den gesellschaftlichen Vorstellungen entsprechenden Bedarfsnormen, die öffentlich diskutiert und laufend überprüft werden müßten,² auszurichten.

1 Vgl. hierzu auch W. Knauer, a.a.O., S. 103.

2 Vgl. ebenda, S. 167.

D. Die ökonomische Effizienz alternativer Subventions-
methoden in der Wohnungswirtschaft

I. Die Rationalität wirtschaftspolitischer Entscheidungen

Die bisherigen Überlegungen zeigten, daß im Hinblick auf die sich aus den Grundzielen und Grundprinzipien unserer Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik ergebenden grundsätzlichen Anforderungen an die staatliche Subventionspolitik eine Individualförderung als generelle Subventionsmethode in der Wohnungswirtschaft der alternativen Methode der Objektförderung überlegen zu sein scheint. Die Untersuchungen zeigten jedoch auch, daß die Objektförderung nicht a priori mit der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonzeption unvereinbar zu sein braucht, da eine Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit (1. Postulat) auch bei dieser Subventionsmethode, bei entsprechender Ausgestaltung, zumindest grundsätzlich möglich ist und der sich aus der Marktinkonformität dieser Methode ergebende Widerspruch zu dem freiheitlichen Element der Konzeption unter Umständen durch einen vergleichsweise wesentlich höheren "sozialen Nutzeffekt" kompensiert werden könnte.¹ Gerade im Hinblick auf die sich aus der Synthese von freiheitlichen und sozialen Zielsetzungen ergebenden ordnungspolitischen Konsequenzen wurde immer wieder betont, daß es bei der Beurteilung der Eignung einer speziellen staatlichen Interventionsmaßnahme letztlich auf die Höhe des dabei erzielbaren "sozial-ökonomischen Gesamtnutzens" ankommt, wobei "freiheitsmindernde" Effekte einer Maßnahme durchaus durch eventuell höhere sonstige, sozial positiv zu bewertende Effekte dieser Maßnahme ausgeglichen werden können.

1 Vgl. z.B. G.B. Kripp, a.a.O., S. 94 f.; Abschnitt
B. II. 2.1.

Die endgültige Entscheidung für die eine oder die andere Subventionsmethode muß demnach von der Höhe des jeweiligen "sozial-ökonomischen Gesamtnutzens"¹, von einer Gegenüberstellung und Abwägung sämtlicher wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen der alternativen Methoden abhängen. Dabei ist zu beachten, daß jede wirtschaftspolitische Maßnahme nicht nur in Richtung des eigentlich angestrebten Zweckes wirkt (Hauptwirkung), sondern aufgrund der Interdependenzen aller ökonomischen und sozialen Vorgänge zahlreiche im Hinblick auf die jeweiligen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen positiv und negativ zu bewertende Neben- bzw. Rückwirkungen auslöst.² Beurteilungskriterium für das vorliegende Subventionsproblem ist damit grundsätzlich die "Rationalität" wirtschafts- bzw. wohnungspolitischer Entscheidungen.

Geht man davon aus, daß über die grundsätzlich anzustrebenden Ziele der Wohnungs- bzw. Wirtschaftspolitik Einigkeit besteht so beschränkt sich das hier vorliegende Problem auf die Beurteilung der sogenannten "Zweckrationa-

1 Als Nettogröße verstanden.

2 Vgl. z.B. E.Küng, a.a.O., S. 297.

lität"¹ der alternativen wirtschafts- bzw. wohnungspolitischen Maßnahmen. Eine Wohnungs- bzw. Subventionspolitik erfüllt die Forderung nach rationalem, wirtschaftspolitischem Handeln dann, wenn sie "planmäßig auf die Verwirklichung eines ... Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist".²

Stehen zur Erreichung eines bestimmten Ziels alternative Instrumente zur Verfügung, dann dürfte die Maßnahme den höchsten Erfolgsgrad besitzen, bei der die "Vorteile, welche durch die ergriffene Maßnahme im Bereich der Hauptwirkung wie auch in den Nebenwirkungen hervorgerufen werden, gegenüber den Nachteilen der Nebenwirkungen den größten Vorsprung aufweisen."³

II. Kriterien zur Beurteilung der Rationalität bzw. des sozialökonomischen Erfolges der alternativen Subventionsmethoden

Man kann davon ausgehen, daß das Hauptziel der staatlichen Wohnungspolitik in der "sozialbefriedigenden" Lösung des Wohnungsversorgungsproblems, d.h. insbesondere in der Gewährleistung einer angemessenen Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu tragbaren Belastungen liegt.

1 Vgl. H. Sauermann, Über die Möglichkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erwin von Beckenrath zum 75. Geburtstag, Tübingen 1964, S. 637 ff.; siehe auch: D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 92.

2 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, I. Band: Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von E. Gutenberg, Wiesbaden 1960, S. 22.

3 W.A. Jöhr und H.W. Singer, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. erw. Aufl., Göttingen 1964, zitiert in: D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 94.

Die Subventionsmethode ist als die "rationellste" zu bezeichnen, die im Hinblick auf die Erfüllung dieses Primärziels und unter Berücksichtigung der anhand der übrigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen und wohnungspolitischen Ziele zu beurteilenden Subventionseffekte den vergleichsweise höchsten "sozial-ökonomischen Erfolg"¹ verspricht.

Die Beurteilung des sozialökonomischen Erfolges der alternativen wohnungswirtschaftlichen Förderungsmethoden hat demnach insbesondere anhand dreier Kriterien² zu erfolgen:

- (a) versorgungspolitischer Effekt (Hauptziel)
- (b) direkter Subventionsaufwand (fiskalischer Effekt)
- (c) Sekundärwirkungen (Wirkung auf sonstige Ziele).

Während in dem "versorgungspolitischen Effekt" der Grad der Gewährleistung einer angemessenen Wohnungsverorgung der Bevölkerung zu tragbaren Belastungen - dem wohnungspolitischen Primärziel - zum Ausdruck kommt, stellen die "Sekundärwirkungen" die im Hinblick auf die gegebenen sonstigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen positiv oder negativ zu bewertenden Neben- bzw. Rückwirkungen dar, die von den Subventionsmaßnahmen ausgelöst werden. Der "direkte Subventionsaufwand" stellt die eigentlichen "kosten" der Subventionsmethode dar. Obwohl er grundsätzlich auch zu den "Sekundärwirkungen" zu zählen ist, soll er aus seiner besonderen Bedeutung als Beurteilungs- bzw. Bewertungsfaktor (etätmäßige Begrenzung geselllicher staatlicher Aktivität)³ gesondert aufgeführt werden.

1 Vgl. D. Duwendag, Die Methode der künftigen Wohnungsbauförderung ..., a.a.O., S. 138.

2 Ebenda.

3 Vgl. Abschnitt D. IV. 1.

Zu den "sonstigen" wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen, anhand derer die Sekundärwirkungen der Subventionsmethoden zu bestimmen sind, gehört auch das aus den Grundzielen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik abgeleitete ordnungspolitische Ziel der Schaffung und Erhaltung eines freien Wohnungsmarktes.¹ Obwohl dieses "Gestaltungsziel" gegenüber dem wohnungspolitischen Primärziel eine untergeordnete Bedeutung einnimmt, zählt es zumindest zu den wichtigsten Nebenzielen und muß daher in jedem Fall seiner Bedeutung entsprechend bei der Beurteilung des "Erfolgsgrades" der beiden Subventionsmethoden berücksichtigt werden. Bei den folgenden Darstellungen der jeweiligen Subventionseffekte soll dieser "ordnungspolitische Effekt", der bei den alternativen Methoden sehr unterschiedlich ausfällt,² nicht mehr speziell aufgeführt werden, da er bereits im vorigen Teil der Arbeit relativ ausführlich behandelt wurde. In jedem Fall muß er jedoch in einer endgültigen Abwägung bzw. abschließenden Beurteilung wieder berücksichtigt werden, wobei ihm insbesondere dann ein äußerst hohes Gewicht zukommt, wenn es sich zeigen sollte, daß die alternativen Subventionsmethoden im Hinblick auf die übrigen Effekte relativ gleich zu beurteilen sind.

Theoretisch läßt sich durch eine Gegenüberstellung der oben unter (a), (b), (c) aufgeführten Effekte der alternativen Methoden das Problem der "rationellsten" Subventionsmethode lösen. Wenn z.B. die Methode A den gleichen versorgungspolitischen Effekt mit dem gleichen Subventionsaufwand wie die Methode B erzielt, aber geringere negative Nebenwirkungen aufweist, so müßte ihr unter dem Gesichtspunkt des sozial-ökonomischen Erfolges der Vorzug gegeben werden.³

1 Vgl. z.B. L. Gehrig, a.a.O., S. 63; D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 43 ff.

2 Vgl. Abschnitt C. II. 4.1.3.

3 Vgl. auch D. Duwendag, Die Methoden der künftigen ..., a.a.O., S. 138.

Das praktische Problem einer Gegenüberstellung bzw. Beurteilung liegt jedoch vor allem in der hierzu erforderlichen Quantifizierung der jeweiligen Subventionseffekte. Die empirische Lösung des damit verbundenen subventionspolitischen Optimierungsproblems erscheint unter den derzeitigen Bedingungen angesichts der unzureichenden Informationen über die gesamtwirtschaftlichen und wohnungswirtschaftlichen Daten, von denen die Subventionseffekte abhängen, nicht möglich.¹ Zur Beurteilung des versorgungspolitischen Effektes einer Individualförderung ist es beispielsweise erforderlich, eine exakte Information über die heutige, tatsächliche Wohnungsversorgungslage zu haben. Die Bestimmung des Subventionsaufwands dieser Methode setzt eine Vorstellung über die Mietenstruktur und über die Angebots- und Nachfrageverhältnisse auf einem vollkommen liberalisierten Wohnungsmarkt voraus. Ebenso bestehen - um ein weiteres Beispiel zu nennen - beträchtliche Informationslücken für die Quantifizierung der jeweiligen Sekundärwirkungen der Subventionsmethoden.

Obwohl zweifellos einige Anhaltspunkte für die hier relevanten Faktoren vorhanden sind, dürften diese für eine - sämtliche Subventionsaspekte (s.o.) umfassende - fundierte subventionspolitische Entscheidung nicht ausreichen. Die Erweiterung der Informationsbasis ist daher unabdingbare Voraussetzung.

1 Die Beurteilung der Subventionsmethoden muß sich daher zwangsläufig auf das Kriterium der "relativen Rationalität" beschränken; das ermöglicht jedoch nur eine relativ gute Entscheidung, bzw. eine Entscheidung "unter Risiko" oder sogar "unter Unsicherheit". Vgl. D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen Lösung des Mobilisierungsproblems, in: Mobilisierung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen, Bd. 65, hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1966, S. 18.

Als ein erster Schritt in dieser Richtung soll in den folgenden Ausführungen - neben einer Darstellung der sich anhand der bisherigen Erfahrungen und einiger theoretischer Überlegungen grundsätzlich bzw. tendenziell abzeichnenden Haupt- und Sekundärwirkungen - versucht werden, mit Hilfe plausibler Hypothesen eine ungefähre Vorstellung über die Größenordnung eines wichtigen Subventionseffektes, der fiskalischen Belastung, zu gewinnen.

III. Beurteilung der Förderungsmethoden hinsichtlich des wohnungspolitischen Primärziels einer angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung zu tragbaren Belastungen (versorgungspolitischer Effekt)

Das wohnungspolitische Primärziel einer sozial befriedigenden Wohnraumversorgung der Bevölkerung beinhaltet die Forderung, daß auf allen lokalen Wohnungsmärkten dem sozial anzuerkennenden individuellen Bedarf ein qualitativ und quantitativ hinreichendes Wohnungsangebot gegenübersteht, und dieses Angebot den Bedarfsträgern auch zugänglich sein muß, d.h. unter tragbaren Belastungen von ihnen in Anspruch genommen werden kann.

Vorab ist nochmals die Frage zu stellen, ob überhaupt staatliche Förderungsmaßnahmen erforderlich sind, um dieses wohnungs- bzw. gesellschaftspolitische Ziel zu erreichen, d.h. ob nicht eine freie, sich selbst überlassene Wohnungswirtschaft von sich aus eine sozial befriedigende Wohnungsver-sorgung der Bevölkerung gewährleisten kann. Während die Notwendigkeit umfangreicher staatlicher Wohnungsbauförderungsmaßnahmen während der unmittelbaren Nachkriegszeit, die durch ein krasses, allgemeines Wohnungsdefizit und mangelnde Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes gekennzeichnet war, kaum bestritten wird,¹ ist zu überlegen, ob angesichts

1 Vgl. z.B. G. Schmölders, Privatisierung ..., a.a.O., S.13.

der heute wesentlich verbesserten wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse eine freie Wohnungswirtschaft auch ohne staatliche Interventionen eine befriedigende Bedarfsdeckung gewährleistet.

In einer ungebundenen und staatlicherseits unbeeinflussten Wohnungswirtschaft wird in jedem Fall ein "Ausgleich" von Angebot und Nachfrage im markttechnischen Sinn zustande kommen,¹ womit jedoch eine "sozial befriedigende" Bedarfsdeckung noch keinesfalls gewährleistet ist. Das erwerbswirtschaftlich orientierte Wohnungsangebot dürfte zwar die marktwirksame, d.h. kaufkräftige Nachfrage hinreichend befriedigen, es würde jedoch dort "Versorgungslücken" entstehen lassen, wo sozial anzuerkennender Wohnungsbedarf auf Grund unzureichender Kaufkraft nicht marktwirksam werden kann.² Solange die Mieten für eine Wohnung angemessenen sozial-normativen Standards über den Kaufkraftverhältnissen weiter Bevölkerungsschichten liegen, und damit eine freie, ausreichende Bedarfsdeckung nicht möglich ist, kann auf staatliche Hilfsmaßnahmen in der einen oder anderen Form nicht verzichtet werden.³

Der mit Hilfe der staatlichen Subventionspolitik angestrebte bzw. anzustrebende "versorgungspolitische" oder "Bedarfsdeckungs"-Effekt beinhaltet die Gewährleistung eines generell ausreichenden Wohnungsbestandes und für die "breiten Bevölkerungsschichten" tragbarer Mieten bzw. Lasten. Die Beurteilung der alternativen Subventionsmethoden hinsichtlich dieses Bedarfsdeckungseffekts dürfte entscheidend von der heute erreichten Versorgungslage im Wohnungssektor abhängen. Je nachdem, ob ein genereller Nachfrageüberhang (Wohnungsdefizit) oder ein relativ "normalisierter" bzw. "ausgeglichener" Wohnungsmarkt vorliegt, wird das Ergebnis verschieden ausfallen.⁴ Das Problem liegt

1 Vgl. D. Duwendag, Die Methode ..., a.a.O., S. 137.

2 Vgl. H.K. Schneider, Die Wohnungsversorgung ..., a.a.O., S. 37 ff.

3 Vgl. auch H. Jaschinski, Abbau oder Umbau ..., a.a.O., S. 40 ff.

4 Vgl. D. Duwendag, Die Methode ..., a.a.O., S. 139.

jedoch darin, daß die augenblickliche "Marktlage", der tatsächliche gegenwärtige und zukünftige Wohnungsbedarf nicht bekannt ist, und diese Frage auch dann erst fundiert beantwortet werden kann, wenn der gesamte Wohnungsbestand in den freien Marktprozeß eingegliedert würde.¹

Bei dem folgenden Beurteilungsversuch soll von der Annahme "normalisierter" bzw. "generell ausgeglichener" Wohnungsmarktverhältnisse ausgegangen werden. Diese Annahme dürfte insofern berechtigt sein, als einerseits ohne Zweifel ein "allgemeiner Notstand in der Wohnungsverorgung" heute nicht mehr vorhanden ist,² andererseits die Annahme "normalisierter" Marktverhältnisse keinesfalls ausschließen soll, daß auf einzelnen sachlichen³ und regionalen Teilmärkten "Angebotslücken" vorliegen.

Auch bei weitgehend normalisierten Wohnungsmarktverhältnissen verlangt die Sicherstellung einer quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungsverorgung einen laufenden Wohnungsneubau in erheblichem Umfang zur Schließung der noch vorhandenen Angebotslücken und vor allem zur Befriedigung des neuauftretenden Wohnungsbedarfs. Dieser Neubedarf entsteht u.a. durch Bevölkerungszuwachs, Binnenwanderungen, wirtschaftliche Strukturveränderungen und dem Abgang qualitativ bzw. strukturell mangelhafter Teile des Altwohnungsbestandes.⁴ Geht man davon aus, daß die ausreichend kaufkräftige "Neunachfrage" in jedem Fall durch ein ausreichendes Angebot auch an Neubauwohnungen befriedigt werden kann, so beschränkt sich die versorgungspolitische Aufgabe hauptsächlich auf die Gewähr-

1 Vgl. D. Duwendag, Die Methode ..., a.a.O., S. 139.

2 Vgl. z.B. J. Brüggemann, Vor einer neuen Epoche der Wohnungspolitik: Ziele, Methoden, Möglichkeiten, in: "Gemeinnütziges Wohnungswesen" 1966, H. 12, S. 357; M. Schneider, Wohnungsbauförderung nur mit Wohngeld?, in: "Der langfristige Kredit", 1966, 17. Folge, S. 440.

3 Z.B. Wohnungen für alte Leute, kinderreiche Familien.

4 Vgl. J. Brüggemann, Grundlagen ..., a.a.O., S. 108.

leistung einer befriedigenden Versorgung sogenannter einkommensschwacher Haushalte. Da jedoch ein großer Teil der jeweiligen Neunachfrage auf diese einkommensschwachen Haushalte entfällt¹ und nicht damit gerechnet werden kann, daß diese Nachfrage durch Umschichtungen im Bestand mit billigen Altwohnungen bzw. älteren Wohnungen befriedigt wird, hat der Staat dafür zu sorgen, daß auch für diese Haushalte Neubauwohnungen erstellt und zu tragbaren Belastungen von ihnen genutzt werden können.²

1. Der versorgungspolitische Effekt der Objektförderung

Die Objektförderung in Form von Kapital- und Aufwandssubventionen gewährleistet eine quantitativ sowie regional und strukturell steuerbare Neubautätigkeit zu vergleichsweise günstigen Mieten bzw. Lasten. Dies ist allgemein unbestritten und dürfte durch die Entwicklung der vergangenen zwanzig Jahre bestätigt worden sein.

Durch die langfristige Herabmanipulierung und Bindung der Mieten der objektgeförderten Wohnungen wird den einkommensschwachen Haushalten ein Wohnungsbestand zu nach sozialnormativen Vorstellungen als tragbar angesehenen Belastungen zur Verfügung gestellt. Trotz umfangreicher laufender Förderungstätigkeit ist es jedoch bisher nicht gelungen, mit dieser Förderungsmethode alle als "einkommensschwach" zu bezeichnenden Haushalte ausreichend mit Wohnraum zu tragbaren Belastungen zu versorgen. Vielmehr ist ein großer Teil dieser Haushalte zur Deckung des Wohnungsbedarfs auf die Nutzung von freifinanzierten, relativ teuren Neubauwohnungen angewiesen, so daß eine ausreichende Versorgung

1 Z.B. "junge Familien".

² Vgl. H. Jaschinski, Wohnungneubau und kaufkräftige Nachfrage, Referat anlässlich der Jahreshauptversammlung am 29./30.4.1965 der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg, o.J., S. 15.

u.U. nicht gewährleistet, in jedem Fall aber - trotz Wohngeldgewährung nach dem bisherigen System - mit zu hohen bzw. "untragbaren" Belastungen verbunden ist.

Wenn durch die Objektförderung die Erfüllung des wohnungspolitischen Primärziels bisher trotz umfangreichster Förderung der Neubautätigkeit nicht erreicht wurde, so ist nicht auszuschließen, daß der Grund hierfür in der Konstruktion dieses Subventionssystems liegt. Die öffentliche Förderung mit Hilfe der Objektsubventionen stellt solange das "Füllen eines Fasses ohne Boden"¹ dar, wie eine Zweckentfremdung der objektgeförderten Wohnung nicht verhindert wird.

Solange Wohnungen des durch Objektförderungen verbilligten Wohnungsbestandes von Haushalten blockiert werden, denen aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse durchaus die Nutzung einer freifinanzierten und daher teureren Wohnung zugemutet werden könnte² und dieser Bestand somit dem förderungsbedürftigen Bedarf vorenthalten bleibt, dürfte weiterhin ein laufender Neubau objektsubventionierter Wohnungen in erheblichem Umfang erforderlich sein, um insbesondere den jeweils neu auftretenden Wohnungsbedarf, z.B. von relativ einkommensschwachen jungen Familien etc., zu decken.

Obwohl also die grundsätzliche Eignung der Objektsubventionierung zur Erreichung des wohnungspolitischen Primärziels bejaht werden muß, wird ihr tatsächlicher versorgungspolitischer Effekt durch die bisher nicht gewährleistete "Zweckbindung" eingeschränkt.

1 H. Hennemann, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: "Der Volkswirt", Beilagenhaft zu Nr. 14 vom 7.4.1967 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 7.

2 Vgl. Abschnitt D. V. 1.1.

2. Der versorgungspolitische Effekt einer generellen Individualförderung

Eine generelle Individualförderung setzt einen voll liberalisierten Wohnungsmarkt bzw. Wohnungsbestand voraus. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung dieses Förderungssystems können grundsätzlich die sich aus den Marktmieten (bei Eigentümerwohnungen: aus einer marktmäßigen Finanzierung) ergebenden Belastungen für alle Haushalte durch Miet- bzw. Lastenbeihilfen "tragbar" gemacht werden.

Da jedoch nicht nur die Tragbarkeit der Wohnungskosten, sondern auch ein quantitativ ausreichendes Wohnungsangebot zur Erfüllung des wohnungspolitischen Primärziels erforderlich ist, stellt sich die Frage, ob bei dieser Subventionsmethode auch mit einer bedarfsgerechten Neubautätigkeit gerechnet werden kann. Der laufende Neubedarf und strukturelle Bedarfsverschiebungen verlangen, wie schon erwähnt, eine laufende Neubautätigkeit in erheblichem Umfang.¹

Die Kritiker einer generellen Individualförderung sehen hier ein entscheidendes Manko dieser Subventionsmethode.² Sie argumentieren, daß einerseits das Bauvolumen zur Versorgung der "breiten Schichten der Bevölkerung" bei dieser Subventionsmethode im Ganzen nicht ausreichen würde, andererseits auf Grund fehlender Steuerungsmöglichkeiten insbesondere eine Befriedigung des speziellen Bedarfs (z.B. Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen, struktureller Bedarf) nicht gewährleistet sei und somit wichtige wohnungspolitische Ziele nicht erfüllt würden bzw. werden könnten.³

1 Bedarfsprognosen ergeben einen zukünftigen jährlichen Neubaubedarf in Höhe von ca. 500.000 WE; vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970, S. 269.

2 und 3 siehe folgende Seite.

2.1. Individualförderung und genereller Wohnungsbedarf

Das Argument, eine ausschließliche Individualförderung führe grundsätzlich zu einer empfindlichen Minderung des Wohnungsbauvolumens, stützt sich hauptsächlich auf zwei Überlegungen: Einerseits bestehe bei den Wohnungsproduzenten bzw. Bauherren trotz durch die Individualförderung gewährleisteter kaufkräftiger Nachfrage auch relativ einkommensschwacher Haushalte keine ausreichende Investitionsneigung, andererseits sei keine ausreichende Investitionsfähigkeit aufgrund des Ausfalls öffentlicher Finanzierungsmittel vorhanden.¹

2.1.1. Die Investitionsneigung

Als Grund für die nicht ausreichende Investitionsneigung bei den Wohnungsproduzenten wird das "erhebliche" Risiko bei der Erstellung ausschließlich freifinanzierter Wohnungen zur Deckung der durch "Wohngeldzahlungen" ermöglichten bzw. "kaufkräftig" gemachten Nachfrage angeführt. Dieses Risiko liege zum einen in der Unsicherheit darüber, ob die Individualförderung dauerhaft und in ausreichendem Maße durchgeführt werden würde.² Wenn die einmal zugesagte

2 Vgl. z.B. B. Molitor, a.a.O., S. 27 f.; M. Schneider, Wohin, Wohnungsbauförderung?, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Jg. 1966, H. 1, S. 4 ff.; derselbe, Wohnungsbauförderung nur mit Wohngeld?, a.a.O., S. 441 f.; O. Stadler, Wohnungsbau in weißen Kreisen, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, Jg. 1966, H. 9, S. 525.

3 Vgl. O. Stadler, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 525; M. Schneider, Wohin, Wohnungsbauförderung?, a.a.O., S. 5.

1 Vgl. O. Stadler, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 525.

2 Vgl. M. Schneider, Wohnungsbauförderung nur mit Wohngeld, a.a.O., S. 441 f.

Individualförderung nach einigen Jahren abgebaut oder beendet würde, wäre die Vermietung der Wohnungen gefährdet ("1. Vermietungsrisiko"). Ein zusätzliches Risiko ergebe sich daraus, daß zu den gegenwärtig äußerst hohen Grundstücks- und Baukosten erstellte Neubauprojekte mit demzufolge hohen Kostenmieten bei einem "Platzen" dieser inflatorischen "Luftblasen der Bau- und Grundstückskosten", d.h. einer wesentlichen Senkung dieser Kosten, nicht mehr konkurrenzfähig sein würden ("2. Vermietungsrisiko").¹

Selbstverständlich ist es erforderlich, eine generelle Individualförderung als zukünftiges subventionspolitisches Instrument durch geeignete Maßnahmen (gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen) zu einem festen Bestandteil der Wohnungspolitik zu machen und sicherzustellen, daß die "Individualförderung, wie sie sich jeweils aus dem System ergibt, grundsätzlich uneingeschränkt bleibt."² Der potentielle Vermieter hat dann die Gewißheit, daß keiner seiner Mieter - auch bei Minderung des Subventionsbetrages z.B. auf Grund von zukünftigen Einkommenssteigerungen - unzumutbar belastet wird.³ Auf diese Weise dürfte das "1. Vermietungsrisiko" weitgehend ausgeschaltet werden können.⁴

Das "2. Vermietungsrisiko", das darin besteht, daß die Vermietbarkeit von unter hohen Bau- und Grundstückskosten erstellten Wohnungen bei einem zukünftigen Sinken dieser Kosten gefährdet wird, ist grundsätzlich nicht auszuschließen. Es gilt jedoch nicht nur für die Erstellung von Neubauwohnungen für die durch Individualsubventionen gestärkte Nachfrage einkommensschwacher Haushalte, sondern ganz allgemein für alle Neubauprojekte.

1 M. Schneider, Wohin, Wohnungsbauförderung?, a.a.O., S. 5; B. Molitor, a.a.O., S. 28.

2 "Zur zukünftigen Wohnungsbaufinanzierung" (Stellungnahme der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Hamburg) in: Die freie Wohnungswirtschaft, Jg. 1967, H. 4, S. 134.

3 Vgl. ebenda.

4 Vgl. auch M. Schneider, wohnungsbauförderung nur mit Wohn-geld?, a.a.O., S. 442.

Außerdem ist zu bemerken:

- (1) Es sind keine Gründe für die Annahme erkennbar, daß die Herstellungskosten eines Gebäudes sich in Zukunft schlagartig verringern werden.¹
- (2) Obwohl dieses Vermietungsrisiko bisher immer schon für den Bau freifinanzierter Wohnungen bestand, lag der Anteil freifinanzierter Wohnungen trotz äußerst hoher Bau- und Grundstückskosten in den vergangenen Jahren bei bis zu 70 % des gesamten Neubaus.² Die Investoren im freifinanzierten Wohnungsbau mußten dabei nicht nur mit der Konkurrenz freifinanzierter Wohnungen mit niedrigeren Kostenmieten rechnen, sondern auch den eventuell zunehmenden Konkurrenzdruck durch den auch weiterhin zu erwartenden umfangreichen öffentlich geförderten Wohnungsbau in Rechnung stellen. Außerdem mußten sie das nicht abschätzbare, durch Marktsplattung und Intransparenz bedingte Risiko einer Verschleierung des tatsächlichen Wohnungsbedarfs berücksichtigen.

Bei einer generellen Individualförderung auf einem voll liberalisierten Wohnungsmarkt würde der tatsächliche objektive und subjektive Wohnungsbedarf klar in Erscheinung treten und somit dieses "Bedarfsrisiko" entscheidend gemildert werden. Dieser positive Gesichtspunkt muß bei allen Vermutungen und Prognosen über die Investitionsneigung der Wohnungsproduzenten bei einer generellen Individualförderung immer im Auge behalten werden.

¹ Vgl. H. Jaschinski, Die Auswirkungen der Wohnungszwangswirtschaft auf die künftigen Aufgaben der Wohnungsbaufinanzierung, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. von H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld, 1964, S. 72.

² Vgl. W. Fey, Tendenzen und Merkmale des Wohnungsbaus 1967 und Vorschau auf 1968, in "Bundesbaublatt" 1968, H. 5, S. 211.

Was würde jedoch geschehen, wenn die Investitionsneigung der Investoren wegen der momentanen "inflationistischen Luftblasen" der Bau- und Grundstückspreise tatsächlich zurückginge? Der dann erfolgende Rückgang der Nachfrage nach Bauleistungen und Bauland würde - da auch die Baupreise keine "gegebene" Größe sind und auch sie von Angebot und Nachfrage abhängen - mit Sicherheit diese "Luftblasen anstecken" und die Preise verringern: Das "2. Vermietungsrisiko" ginge zurück, die Investitionsneigung nähme wieder zu.

Gerade ein preisempfindlicheres Verhalten der Wohnungsbauinvestoren¹ müßte ein langfristiges "inflationistisches" Ansteigen der Baupreise verhindern. Zwar könnte die Investitionsneigung der Bauherren zeitweilig, z.B. bei konjunkturellen Überhitzungen im Bausektor, negativ beeinflußt werden. Ein langfristiger Rückgang der Bauentschlüsse unter das zur Befriedigung des echten Bedarfs erforderliche Quantum ist jedoch grundsätzlich nicht zu befürchten.

2.1.2. Die Investitionsfähigkeit

Die angeblich nicht ausreichende Investitionsfähigkeit wird erstens mit dem Argument begründet, daß der Kapitalmarkt nicht ergiebig genug sei, um das erforderliche Neubauvolumen zu finanzieren.² Dagegen spricht schon die Tatsache, daß z.B. 1967 bereits 83 %³ der gesamten Wohnungsbauinvestitionen aus nichtöffentlichen Mitteln gedeckt werden konnten. Berücksichtigt man, daß der zukünftig erforderliche Wohnungsbau mit größter Wahrscheinlichkeit unter dem Bauvolumen des Jahres 1967 (570.000 WE)⁴ liegen dürfte, so ver-

1 Auf Grund des Vermietungsrisikos freifinanzierter Wohnungen.

2 Vgl. O. Stadler, Kann Wohngeld öffentliche Baudarlehen ersetzen?, in: Der langfristige Kredit, Jg. 1966, H. 10, S. 239.

3 Vgl. Bundesbaublatt, 1968, S. 151.

4 Siehe folgende Seite.

liert das Quantitätsproblem bei der Kapitalmarktfinanzierung noch mehr an Gewicht.

Das zweite Argument besagt, daß die durch die Fortfall der öffentlichen Baudarlehen entstehende Finanzierungslücke nicht geschlossen werden könnte. Auch dieses Argument überzeugt nicht. Sobald die gesamten Wohnungsbestände in die Marktwirtschaft überführt worden sind, wird der tatsächliche Bedarf offengelegt und wird die Mietstruktur an die Wohnwertstruktur¹ angepaßt werden. Dann werden die Kreditinstitute den bisherigen Beleihungsraum für I. und II. Hypotheken mit Gewißheit vergrößern.² Denn mit der Totalliberalisierung des Wohnungsbestandes verlieren die Argumente, die in der bisherigen mangelnden Transparenz des Wohnungsmarktes und in der Verschleierung der echten Bedarfslage beträchtliche Finanzierungsrisiken sehen, erheblich an Gewicht. Sollten dennoch Finanzierungslücken verbleiben, die privatwirtschaftlich, d.h. über den Kapitalmarkt nicht geschlossen werden können, so wäre zusätzlich ein erweitertes und verbessertes staatliches Bürgschaftssystem das Mittel der Wahl - und keinesfalls die staatliche Objektförderung.

Pessimismus scheint gerade im Hinblick auf die jüngsten Aktivitäten der Großbanken im Realkreditgeschäft bzw. bei der Wohnungsbaufinanzierung nicht berechtigt zu sein.³ Auch

⁴ Vgl. W. Fey, Tendenzen und Merkmale des Wohnungsbaues 1967 und Vorschau auf 1968, in: Bundesbaublatt 1968, H. 5, S. 211.

¹ Vgl. Zur zukünftigen Wohnungsbaufinanzierung (Gutachten), in: Bundesbaublatt 1966, H. 7, S. 301.

² Vgl. ebenda, z.B. bei I. Hypotheken auf 45-50 vH der Gesamtkosten; vgl. auch H. Jaschinski, Die Auswirkungen der Wohnungszwangswirtschaft ..., a.a.O., S. 71 ("Solange ein großer Bestand von Wohnungen unter dem Marktpreis vermietet wird, werden die Beleihungsinstitute hinsichtlich der Bemessung der Beleihungshöhe zurückhaltend sein ...").

³ Vgl. L. Trippen, Auf neuen Wegen, in: Der Volkswirt, Beilagenheft zu Nr. 18 v. 2.5.1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 32 ff.

ein Blick ins Ausland, wo schon eine Kapitalmarktfinanzierung des Wohnungsbaus bis zu 90 % der Bau- und Bodenkosten erfolgt¹, zeigt, daß die bisherigen Beleihungsgrenzen in Deutschland durchaus nicht das letzte Wort sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine generelle Individualförderung bei entsprechender Ausgestaltung und dauerhafter gesetzlicher Absicherung weder die Investitionsneigung lähmen noch die Investitionsfähigkeit beeinträchtigen wird. Ein ausreichendes Neubauvolumen ist nicht gefährdet.

2.2. Individualförderung und spezieller Wohnungsbedarf

Mit Hilfe der Objektförderung ist es möglich, die Neubautätigkeit in erheblichem Maße von staatlicher Seite her direkt zu steuern. Bei einer generellen Individualförderung erfolgt die Steuerung der Neubautätigkeit in erster Linie über den Markt, wobei dem Staat nur die Möglichkeit bleibt, bestimmte Rahmendaten z.B. in Form von allgemeinen Bauvorschriften, Bauleitplänen etc. zu setzen. Die Steuerung der Wohnbautätigkeit über den Markt dürfte zwar grundsätzlich gewährleisten, daß sich das Angebot an die Nachfrage bzw. Nachfrageveränderungen, soweit diese marktwirksam werden, anpaßt.² Es bleibt jedoch fraglich, inwieweit auch spezielle wohnungspolitische Produktionsziele durch die freie Wohnungswirtschaft verwirklicht werden.

Es wurde bereits in einem vorigen Teil dieser Arbeit darauf hingewiesen, daß die Wohnungsversorgung bestimmter Nachfragegruppen trotz ausreichender Gewährung von Individualsubventionen u.U. nicht oder nicht in ausreichendem Maße durch ein marktwirtschaftliches Wohnungsangebot befriedigt werden

1 Vgl. L. Trippen, Auf neuen Wegen, a.a.O., S. 32 ff.

2 Vgl. H.K. Schneider, Ansatzpunkte ..., a.a.O., S. 384.

kann, da sich nicht genügend Angebotsträger finden. Sozio-psychische Hemmnisse (Aversionen), aber auch spezielle Risikogesichtspunkte können die Ursache für eine - trotz ausreichender Gewährung von Individualsubventionen - mögliche Unterversorgung bestimmter Bedarfsgruppen (z.B. kinderreiche Familien, alte Leute) auf einem freien Wohnungsmarkt sein. Ob und inwieweit eine freie Wohnungswirtschaft tatsächlich derartige Angebotslücken entstehen lassen würde, hängt letztlich davon ab, ob sich in einer Wohnungswirtschaft nicht bestimmte Anbietergruppen finden, die sich aus gemeinwirtschaftlichen bzw. Gemeinnützigkeitsmotiven auch dieses speziellen Bedarfes annehmen.¹

Sollte es auf diese Weise nicht möglich sein, das Entstehen von Versorgungslücken zu verhindern, so könnten der Staat und die Gemeinden in eigener Regie für diese Problemgruppen reservierte Wohnungen anbieten. Darüber hinaus könnten auch private Bauherren durch gezielte Investitionsanreize zur Errichtung derartiger Wohnungen veranlaßt werden. Beide Möglichkeiten lassen sich mit einer marktwirtschaftlichen Wohnungsverorgung durchaus vereinbaren.

Fraglich ist auch, ob Individualförderungen und marktwirtschaftlich gesteuerte Wohnbautätigkeit die Befriedigung von Wohnungsbedarf, "der seine Ursache primär außerhalb des Wohnungsmarktes hat"² und nicht aus der natürlichen Entwicklung der Nachfrage entsteht,³ gewährleistet. Für die Verwirklichung einiger spezieller wohnungs- und wirtschaftspolitischer Ziele und Anliegen, z.B. im Zusammenhang mit Stadterneuerungen und regionalen Industrieansiedlungen, dürften - wie bereits an früherer Stelle ausführlich behandelt⁴ - Individualsubventionen allein wahrscheinlich nicht ausreichen.

1 Die "gemeinnützigen" Wohnungsunternehmen müßten sich vielleicht einmal wieder auf ihre ursprüngliche Zielsetzung besinnen.

2 H. Jaschinski, Wohnungsneubau und kaufkräftige Nachfrage, a.a.O., S. 16.

3 Vgl. ebenda

4 Vgl. Abschnitt C. II.4.2.

IV. Die fiskalische Belastung durch die alternativen Subventionsmethoden

1. Die besondere Bedeutung der fiskalischen Belastung als Effizienzkriterium

Im folgenden soll versucht werden, einen der Subventionseffekte, die Höhe der fiskalischen Belastung, etwas näher zu analysieren. Eine derartige Untersuchung dürfte trotz aller Vorbehalte gegenüber der Aussagefähigkeit der Ergebnisse "einen Schritt weiter" in Richtung der unbedingt erforderlichen Erweiterungen der Informationsbasis für eine von rationalen Erwägungen bestimmte "Subventionsdiskussion" darstellen.

Der Höhe des direkten Subventionsaufwands, die allein natürlich niemals Grundlage der Entscheidung für die eine oder die andere Förderungsmethode sein kann, kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als sie im Hinblick auf die etatmäßige Begrenzung jeglicher staatlicher Aktivität ausschlaggebend für den praktischen Vollzug einer Subventionsmethode ist.

Selbst wenn beispielsweise eine generelle Individualförderung im Hinblick auf ihre Primär- und Sekundärwirkungen der bisher praktizierten Methode eindeutig überlegen ist, dürfte kaum mit ihrer Anwendung gerechnet werden, wenn sie eine erheblich höhere fiskalische Belastung verursachen würde.

2. Die Berechnung der fiskalischen Belastung durch eine generelle Individualförderung für das Jahr 1968 ("Ex-post-Prognose")

2.1. Allgemeine Vorbemerkungen

Da eine generelle Individualförderung strenggenommen eine vollständige Liberalisierung des gesamten Wohnungsbestandes voraussetzt, läßt sich ein großer Teil der für die Berechnung erforderlichen Daten nicht aus dem vorliegenden statistischen Material entnehmen. Für den Berechnungsversuch ist es daher erforderlich, die Informationslücke über die voraussichtlichen Verhältnisse auf einem freien Markt, insbesondere über das Niveau und die Struktur der Marktmieten, mit Hilfe von Prognosen, die auf gegebenen Daten und bestimmten Hypothesen aufbauen, zu schließen. Um den möglichen Fehlerbereich bei einer derartigen Ermittlung der voraussichtlichen Marktkonstellation einzuengen, ist es sinnvoll, von mehreren alternativen Hypothesen auszugehen und die sich so ergebenden unterschiedlichen "Datenkränze" bei den Berechnungen zu berücksichtigen. Außerdem wird es angesichts der Vielzahl der bei der Berechnung theoretisch zu berücksichtigenden Faktoren notwendig sein, Aggregationen vorzunehmen und einige vereinfachende Annahmen zu machen.

Die Berechnungen beziehen sich vorläufig auf das Jahr 1968. Die Frage lautet demnach:

Wie hoch wäre der direkte Subventionsaufwand¹ für eine generelle Individualförderung bestimmter Ausgestaltung im Jahre 1968 gewesen, wenn in diesem Jahr ein vollkommen liberalisierter Wohnungsmarkt existiert hätte, d.h. keinerlei anderweitige wohnungswirtschaftliche Subventionen und deren Auswirkungen vorgelegen hätten?

1 Mit den Subventionszahlungen verbundene Verwaltungskosten stellen zwar auch Subventionsaufwand dar, sollen aber nicht berücksichtigt werden.

2.2. Die Kostendeterminanten - Problematik der Erfassung und Darstellung der den Berechnungen zugrundegelegten Prämissen und Hypothesen

Die Summe der an die einzelnen Haushalte zu zahlenden Miet- und Lastenbeihilfen (IF-Beträge) stellt den direkten Subventionsaufwand der Individualförderung dar. Die Höhe des dem einzelnen Haushalt zustehenden IF-Betrages richtet sich nach der ihm zugemuteten Wohnkostenbelastung und den effektiven Wohnkosten (Miete, Belastung), wobei die jeweils zututbare Wohnkostenbelastung entsprechend der vorgesehenen generellen Konstruktion des Förderungssystems¹ von dem Haushaltseinkommen, der Haushaltsgröße und der Preisstufe der genutzten Wohnung (Miete oder Belastung pro Quadratmeter) abhängt.

Die Höhe des gesamten Subventionsaufwands wird demnach generell von folgenden Determinanten bestimmt:

1. von der Ausgestaltung des Förderungssystems (Bestimmung der "Tragbarkeitssätze" für spezifische Haushalte),
2. von der Anzahl und Größenstruktur der Haushalte,
3. von den Einkommensverhältnissen der Haushalte jeweiliger Haushaltsgröße,
4. von dem Niveau und der Struktur der Mieten auf einem freien (voll liberalisierten) Wohnungsmarkt und
5. von der Verteilung der Haushalte nach Einkommen und Haushaltsgröße auf die Preisstufen des Wohnungsbestandes.

Ganz abgesehen von dem mangelhaften statistischen Material zu(2) und(3), was die Anwendung einiger "Kunstgriffe" erforderlich macht, liegen die größten Probleme bei der Prognose² von(4) und(5) Schwierigkeiten bereitet dabei insbesondere auch die Tatsache, daß die Determinanten(1), (4) und

1 Vgl. Vorschlag zur Ausgestaltung eines generellen IF-Systems (Abschnitt C. III. 2.).

2 Es handelt sich hierbei um eine "Ex-post-Prognose" für 1968.

(5) in einem relativ starken gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Die Ausgestaltung des Förderungssystems beispielsweise dürfte die Verteilung der Haushalte auf die Preisstufen des Wohnungsbestandes und damit aufgrund der Preis-Nachfrage-Interdependenzen wiederum auch das Mietniveau und die Mietstruktur beeinflussen.

Im folgenden soll gezeigt werden, mit welchen Methoden - ausgehend vom vorliegenden empirischen Material - die für die Berechnung erforderlichen Quantifizierungen der einzelnen Determinanten vorgenommen und welche Annahmen und Hypothesen dabei zugrundegelegt wurden.

2.2.1. Ausgestaltung der Individualförderung

Die Ausgestaltung des Förderungssystems, auf dem die folgenden Berechnungen basieren, entspricht den Vorschlägen für ein funktionsfähiges IF-System, die oben dargelegt wurden.¹ Auf eine nähere Erörterung und Begründung der Ausgestaltungsmerkmale kann daher an dieser Stelle verzichtet werden.

2.2.2. Anzahl und Größenstruktur der Haushalte

Ausgangsmaterial sind die Mikrozensusergebnisse des Statistischen Bundesamtes für April 1968. Danach gab es

21.976 Mill. Privathaushalte,

¹ Es wird also davon ausgegangen, daß die oben vorgeschlagene Ausgestaltung des Individualförderungssystems (vgl. insbesondere Abschnitt C. III. 2.3.2.1.) vom Gesetzgeber übernommen wird.

davon

5.614 Mill. mit 1 Person,
6.185 Mill. mit 2 Personen,
4.375 Mill. mit 3 Personen,
3.235 Mill. mit 4 Personen
und 2.567 Mill. mit 5 und mehr Personen.

Da für die Berechnung der fiskalischen Belastung eine Aufschlüsselung der Haushalte in der 5- und mehr-Personenklasse wichtig ist, wurde eine Trendhypothese eingeführt: Aus den bekannten Zahlen der 5-, 6-, 7-, 8- und mehr-Personen-Haushalte für die Jahre 1950, 1957 und 1961 wurden Trends berechnet, die eine Schätzung der 1968er Zahlen ermöglichen. So ergaben sich:

1.476 Mill. Haushalte mit 5 Personen,
0.693 Mill. Haushalte mit 6 Personen,
0.231 Mill. Haushalte mit 7 Personen,
0.167 Mill. Haushalte mit 8 und mehr Personen.

2.2.3. Einkommensverhältnisse der Haushalte jeweiliger Haushaltsgröße

Das neueste ausführliche Material hierzu basiert auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1962/63.¹ Aus diesen Unterlagen ergibt sich, wieviel Prozent aller Haushalte einer bestimmten Haushaltsgröße über ein Nettohaushaltseinkommen innerhalb eines gewissen Bereiches (z.B. 600 bis 700 DM) verfügen und wie hoch das jeweilige Durchschnittseinkommen der Haushalte dieser Haushaltsgrößen-Einkommens-Gruppe ist.

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 18, H. 5, Einkommen, ausgewählte Ausgaben und Vermögensbildung der privaten Haushalte 1962/63, Stuttgart-Mainz, November 1967.

Da diese Angaben aufgrund der zwischenzeitlichen relativ starken Einkommenssteigerungen für 1968 nicht mehr zutreffen, mußten die einzelnen Werte für 1968 "hochgerechnet" werden. Angesichts fehlender brauchbarer Informationen über Veränderungen der Einkommensverteilung in den einzelnen Haushaltsgruppen wurden hierbei vereinfachende Annahmen zugrundegelegt. Unter Konstanthaltung der prozentualen Verteilungssätze¹ wurden die Durchschnittseinkommen aller Gruppen um einen einheitlichen Prozentsatz erhöht, der der Entwicklung des durchschnittlichen Nettoeinkommens der Industriearbeiter und der Angestellten von 1963 bis 1968 entspricht.² Eine Ausnahme bildeten hierbei die Durchschnittseinkommen der jeweils niedrigsten Einkommensstufe aller Haushaltsgrößen. Da der größte Teil dieser Haushalte zu den Rentenempfängern zählen dürfte, wurden diese Einkommen um den - etwas höher liegenden - Steigerungssatz der durchschnittlichen Renteneinkommen angehoben.³

Mit Hilfe dieser Aufteilung der Haushalte nach Haushaltsgröße und Einkommen ergaben sich ca. 120 relativ homogene "Haushaltsklassen".⁴

2.2.4. Niveau und die Struktur der Mieten auf einem freien (voll liberalisierten) Wohnungsmarkt

Für die Aufwandsberechnung einer generellen Individualförderung kann man selbstverständlich nicht von der augenblick-

1 Verteilung der Haushalte bestimmter Größe auf die ordinalen Einkommensstufen.

2 Ca. 30 v.H. Quelle: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1965 und 1969 und eigene Berechnungen.

3 Ca. 40 v.H. Quelle: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1965 und 1969.

4 8 Haushaltsgrößen mit durchschnittlich jeweils 15 Einkommensstufen.

lichen Mietstruktur des Wohnungsbestandes (bzw. Mietwert- oder Belastungsstruktur bei Eigentumswohnungen/Eigenheimen) ausgehen, da diese durch Objektsubventionen und die damit einhergehenden Mietpreisbindungen beeinflusst ist, und da außerdem noch Mietpreisbindungen im Altbaubestand bestehen. Für die Durchführung der Berechnung erweist es sich als notwendig, eine Vorstellung über die voraussichtliche Mietstruktur (Lasten-) auf einem vollkommen liberalisierten Wohnungsmarkt zu gewinnen.

Damit wird ein Problem berührt, das unter den gegebenen Umständen nicht eindeutig gelöst werden kann. Ganz abgesehen davon, daß es den einheitlichen, globalen Wohnungsmarkt nicht gibt, hängt die Preisbildung auf den Teilmärkten von derart zahlreichen, größtenteils nicht exakt determinierbaren Faktoren¹ ab, daß es eine in Mark und Pfennig ausgedrückte Antwort auf diese Frage nicht gibt und auch nicht geben kann.

Zu den Preisbildungsfaktoren gehören - um nur einige wichtige zu nennen - einmal die qualitativen Merkmale des Gutes "Wohnung" wie Alter, Ausstattung, Größe und Lage, zum anderen die Angebots- und Nachfragestrukturen auf den jeweiligen Teilmärkten, die wiederum abhängig sind von Wohngewohnheiten, Einkommensverhältnissen, Präferenzen, Substitutionsmöglichkeiten etc. Theoretisch müßten bei einer Voraus-schätzung der Höhe und Struktur freier Marktmieten all diese Faktoren berücksichtigt werden.

Da eine derartige, auf der Theorie der Mietpreisbildung und einer umfassenden Marktanalyse aufbauende Prognose aufgrund der fehlenden und größtenteils auch nicht zu beschaffenden Informationen nicht möglich ist, soll der Versuch unternommen werden, durch die Berücksichtigung nur einiger relevanter, hauptsächlich qualitativer Preisbildungsfaktoren zu

¹ Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, a.a.O., S. 136.

einer unter diesen Umständen selbstverständlich beschränkten Aussage zu gelangen. Den Ausgangspunkt stellt dabei das vorliegende empirische Material dar, woraus mit Hilfe bestimmter Hypothesen eine globale, generelle Aussage abgeleitet wird, deren Wert darin besteht, den anschließenden Aufwandsberechnungen ein unter den gegebenen Umständen zumindest relativ abgesichertes Fundament zu bieten.

Für die Bestimmung der voraussichtlichen Mietstruktur auf einem freien Wohnungsmarkt ist die Frage, welche Miethöhe die in den Markt integrierten bisherigen Sozialwohnungen erreichen werden, von größter Bedeutung.

Wenn unterstellt wird, daß die augenblicklichen durchschnittlichen Mieten der freifinanzierten/steuerbegünstigten Wohnungen (Neubau) den voraussichtlichen freien Marktmieten für diese Wohnungen entsprechen, so lassen sich von diesen Anhaltspunkten Rückschlüsse auf das zu erwartende Niveau und die Struktur der Mieten der in den freien Markt integrierten Sozialwohnungen ziehen. Man kann wohl grundsätzlich davon ausgehen, daß lage-, ausstattungs- und altersmäßig vergleichbare Wohnungen auf einem freien Wohnungsmarkt etwa gleich hohe Mieten erzielen.¹

Für 1968 liegen - teilweise auf Schätzungen beruhende - Angaben über die nach Baualter gestaffelten durchschnittlichen Mietpreise (DM/m²) für den freifinanzierten/steuerbegünstigten Neubau-Wohnungsbestand vor.² Diese Mietpreisstaffelung berücksichtigt explizit zwar nur das Baualter, implizit jedoch auch das durchschnittliche Ausstattungs- bzw. Qualitätsniveau, da dieses vom Alter des Wohnungsbestands abhängig ist.

1 Vgl. hierzu und zu den folgenden Überlegungen D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 153 ff.

2 Vgl. Anhang, S. I.

Die Wohnungen des öffentlich geförderten, sozialen Wohnungsbaus müßten auf einem freien Wohnungsmarkt dieselben Durchschnittsmieten wie die Wohnungen des freifinanzierten Wohnbestandes gleichen Baualters erzielen, wenn ihre übrigen Qualitätsmerkmale (Lage und Ausstattung) im Durchschnitt mit denen der freifinanzierten Wohnungen übereinstimmen.

Ganz abgesehen von dem Qualitätsmerkmal "Lage", bei dem der soziale Wohnungsbestand im Durchschnitt schlechter als der freifinanzierte abschneidet,¹ ergeben sich eindeutige sonstige Qualitätsunterschiede zwischen beiden Wohnungskategorien jeweils gleichen Baualters.

Eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Höhe der reinen Baukosten pro Quadratmeter Wohnfläche² - nimmt man diese Größe einmal als Maßstab für das qualitative Niveau der Wohnungen - zeigt Unterschiede von 5 bis 18 % zwischen freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungen gleicher Baujahre auf.³

Unter Berücksichtigung dieser qualitativen Unterschiede können die Wohnungen des sozialen Wohnungsbestandes auf einem freien Markt nicht die gleichen Durchschnittsmieten wie entsprechende freifinanzierte Wohnungen erreichen. Es müssen also qualitätsbedingte Abschläge vorgenommen werden.

1 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 156.

2 Vgl. Anhang, S. III.

3 Die höchsten Baukostenunterschiede wurden für die Mehrfamilienhäuser im Jahre 1968 festgestellt (18 %) - dieser Unterschied kann sicherlich nicht durch kostengünstigere Baumethoden für die öffentlich geförderten Wohnungen erklärt werden, sondern geht zweifellos auch oder sogar überwiegend auf Unterschiede im qualitativen Niveau zurück.

Wenn man die Differenz in der durchschnittlichen Höhe der Baukosten pro Quadratmeter als Maßstab für das unterschiedliche qualitative Niveau und diesen Qualitätsunterschied als Kriterium für die erforderlichen Mietpreisabschläge nimmt, so erhält man für die in den freien Markt integrierten Sozialwohnungen nach Baujahren gestaffelte Durchschnittsmieten, die um 5 - 18 % unter denen der freifinanzierten Wohnungen gleichen Baujahres liegen. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß diese z.T. erheblichen Unterschiede u.U. nicht in vollem Umfange mietwirksam werden. Deshalb sind in der Berechnung die mietwirksamen Qualitätsabschläge etwas unterhalb der Höhe der prozentualen Baukostendifferenzen angesetzt worden.¹

Die so "prognostizierten" Durchschnittsmieten der liberalisierten Sozialwohnungen dürften eher ein wenig zu hoch als zu niedrig ausfallen,² da u.a. der Faktor "Lage", von dem angenommen werden darf, daß er grundsätzlich eine Erhöhung der Wohnwert- und damit Mietunterschiede zwischen beiden Wohnungskategorien bewirkt (s.o.), nicht berücksichtigt wurde. Dadurch wird jedoch die Gefahr, daß eine auf diesen Werten aufbauende Berechnung der Individualförderung von dieser Seite her zu einer Unterschätzung des voraussichtlichen Aufwands führt, reduziert.

Die bisherigen Überlegungen zur Mietstruktur auf einem freien Wohnungsmarkt betrafen ex definitione nur den Mietwohnungsbestand (Neubau).

Da die als potentielle freie Marktmieten unterstellten Durchschnittsmieten im freifinanzierten Mietwohnungsbestand praktisch Kostenmieten im betriebswirtschaftlich-

1 Vgl. Anhang, S. III.

2 Duwendag kommt unter Berücksichtigung weiterer "mietrelevanter" Gesichtspunkte zu wesentlich niedrigeren Werten für die zu erwartenden Mieten liberalisierter Sozialwohnungen. Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 160.

kalkulatorischen Sinne darstellen,¹ von denen angenommen wird, daß sie auf dem Markt realisiert werden konnten, wird angenommen, daß die durchschnittliche Belastung pro Quadratmeter für Eigenheime bzw. Eigentumswohnungen eines bestimmten Baujahres gleich der Durchschnittsmiete der Mietwohnungen dieses Baujahres ist. Diese Annahme stellt selbstverständlich eine nicht unproblematische Vereinfachung dar, insofern, als auf Qualitätsunterschieden beruhende Differenzen zwischen Eigentums- und Mietwohnungen nicht berücksichtigt werden.

Ein weiteres Problem liegt darin, welche Mietstruktur des Altbauwohnungsbestandes den Berechnungen zugrundegelegt werden soll.

Obwohl bis 1968 der größte Teil der Altbauwohnungen liberalisiert wurde, erscheint es dennoch nicht sinnvoll, von dem 1968 erreichten Mietniveau auszugehen. Denn einmal war die Altbauliberalisierung 1968 noch nicht abgeschlossen, zum anderen vergeht bis zur vollen Auswirkung der Mietpreisfreigabe für partielle Wohnungsbestände auf das Mietniveau ein Zeitraum von ca. fünf Jahren.²

Es wurde daher für den Altbauwohnungsbestand eine nach groben Qualitätsmerkmalen³ abgestufte Mietstruktur unterstellt, die die weiteren bis 1970 erfolgenden Mietfreigaben sowie die vollständige Auswirkung der gesamten Altbauliberalisierung auf das Mietniveau berücksichtigt.⁴

1 Vgl. Anhang, S. II.

2 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970, S. 223 ff.

3 I: ohne Band, ohne Heizung; II: mit Bad, ohne Heizung; III: mit Bad, mit Heizung.

4 Vgl. Anhang, S. IV.

Den bisherigen Darstellungen entsprechend basieren die Aufwandsberechnungen für 1968 auf folgender Miet- bzw. Lastenstruktur des Wohnungsbestandes:

Es existieren 41 Bestandsgruppen mit bestimmten Durchschnittsmieten (DM/m^2). Davon fallen 38 Gruppen auf den Neubauwohnungsbestand (nach 1948), gegliedert nach freifinanzierten und liberalisierten Sozialwohnungen und einzelnen Baujahren, und 3 auf den Altbauwohnungsbestand, gegliedert nach groben Qualitätsmerkmalen.¹

Die vorliegende Mietpreisstruktur wurde unter Berücksichtigung hauptsächlich qualitativer Merkmale ermittelt. Dabei wurde von den augenblicklichen Mieten des freifinanzierten Wohnungsbestandes als "Richtwerten" für die Mieten auf einem vollkommen liberalisierten Wohnungsmarkt ausgegangen. Diese Annahme ist insofern fragwürdig, als dabei die bei einer Integration des Sozialwohnungsbestandes in den freien Markt u.U. möglichen Auswirkungen auf die Mieten der bereits sich auf dem Markt befindlichen Wohnungen (freifinanzierte!) - und hierdurch wiederum auf das gesamte Marktniveau - unberücksichtigt bleiben. Mit derartigen, teilweise auf Interdependenzen (Konkurrenz!) beruhenden Wirkungen und Rückwirkungen muß aber gerechnet werden, so daß es sinnvoll ist, diese Effekte zumindest tendenziell bei den Aufwandsberechnungen zu berücksichtigen.

Wenn man von der sogenannten "Reflex- oder Blocktheorie" ausgeht, die dem mietpreisgebundenen Sozialwohnungsbestand einen dämpfenden Effekt auf das Mietniveau der freifinanzierten Wohnungen zuschreibt, müßte man damit rechnen, daß bei einer Liberalisierung des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes dieser "Reflex" verlorengeht, was ein Ansteigen der Mieten im freifinanzierten Sektor und - wenn man diese Mieten weiterhin als "Richtmieten" ansieht - des gesamten Marktmietniveaus bewirken könnte.

1 Vgl. Anhang, S. I und IV.

Demgegenüber besteht jedoch auch die - zumindest nicht unrealistischere - Möglichkeit, daß eine Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes eine Senkung der Mieten im freifinanzierten Sektor bewirken kann. Durch die Liberalisierung kann eine Erhöhung des Wohnraumangebotes erfolgen (Auflösung von "Unterbelegungen" bzw. "Hortungen" billigen Wohnraums), was - unter den generell verschärften Wettbewerbsbedingungen - zu einem Preisdruck auf die relativ hohen Mieten freifinanzierter Wohnungen führen könnte.

Die tendenziellen Auswirkungen beider Möglichkeiten auf den Individualförderungsaufwand sollen zumindest grob durch Alternativrechnungen erfaßt werden,¹ in denen die oben ermittelten - hauptsächlich von den augenblicklichen Mieten im freifinanzierten Sektor als Richtsatz ausgehenden - Durchschnittsmieten der Bestandsgruppen um einen bestimmten Prozentsatz² einmal erhöht, einmal gesenkt werden.

2.2.5. Verteilung der Haushalte nach Einkommen und Haushaltsgröße auf die Preisstufen des Wohnungsbestandes

Über die gegenwärtige Verteilung der Haushalte nach Haushaltseinkommen und Haushaltsgröße auf die Preisstufen des Wohnungsbestandes (bzw. auf die Wohnungskategorien) liegen keine brauchbaren Angaben vor. Im übrigen wären derartige Angaben als Berechnungsunterlagen kaum brauchbar, da mit Sicherheit im Zuge einer vollkommenen Liberalisierung des Wohnungsmarktes eine Veränderung in der Bestandsbelegung zumindest bei den Mietwohnungen eintreten wird. Einmal ist

1 Obwohl die Reflextheorie nicht überzeugen kann - vgl. H.K. Schneider, Das Abbaugesetz ..., a.a.O., S. 9 ff. - soll auch ihr hier Rechnung getragen werden.

2 Da nur tendenzielle Auswirkungen aufgezeigt werden sollen, erfolgte die Größenwahl der Auf- und Abschläge relativ willkürlich.

damit zu rechnen, daß ein großer Teil der sogenannten Unterbeleger- Alleinstehende und Kleinhaushalte, die in für ihre Verhältnisse zu großen, aber dennoch relativ billigen Sozialwohnungen wohnen - bei entsprechenden Mieterhöhungen sich nach einer kleineren, der Haushaltsgröße angemessenen Wohnung umsehen wird. Zum anderen besteht die Wahrscheinlichkeit, daß auch die sog. Fehlbeleger ihre bisherigen Wohnungen aufgeben werden, falls sie diese bisher trotz evtl. anderweitiger Wohnwünsche nur auf Grund der äußerst niedrigen Mieten gehalten haben.

Auf Grund des fehlenden empirischen Materials über die Verteilung der Haushalte bestimmter Größe und bestimmten Einkommens auf den Wohnungsbestand wurde für die Berechnungen ein "Belegungsmodell" konstruiert. Dieses basiert auf der sicherlich nicht unrealistischen Annahme, daß auf einem freien Wohnungsmarkt die Haushalte bei der (Qualitäts- und Mietpreis-)Wahl ihrer Wohnungen soweit wie möglich ihre Einkommensverhältnisse berücksichtigen.

Die zugrunde gelegte Ausgestaltung des Individualförderungssystems dürfte insbesondere bei einer relativ starken Gewichtung der Wohnkostenkomponente diesen Trend sicher unterstützen. Obwohl der zu erwartende Umschichtungs- und Anpassungsprozeß sich nicht von heute auf morgen vollziehen kann, soll einmal unterstellt werden, daß bereits 1968 eine derartige Anpassung zumindest in groben Zügen stattgefunden hätte.

Der gesamte Wohnungsbestand wurde (s.o.) in 41 nach der Durchschnittsmiete gestaffelte Bestandsgruppen eingeteilt. Entsprechend der obigen Annahme wurden die jeweils zu einer Haushaltsklasse¹ gehörenden Haushalte in der Reihenfolge ihrer relativen² Einkommenshöhe auf die nach der

1 Klassifizierung und Aufteilung der Haushalte nach Haushaltsgröße und Einkommen.

2 d.h. ins Verhältnis zur Haushaltsgröße gesetzten Einkommenshöhe.

Höhe der Durchschnittsmieten geordneten Wohnungsbestandsgruppen aufgeteilt.

Auf diese Weise wird den jeweils zu einer Haushaltsklasse gehörenden Haushalten ein Wohnungsbestand mit einem bestimmten durchschnittlichen Qualitäts- bzw. Mietniveau "zugeordnet". In diesem Bestand befinden sich Wohnungen mit sowohl wesentlich über als auch unter dem durchschnittlichen Niveau liegender Miete (Belastung), wodurch berücksichtigt wird, daß aufgrund persönlicher Präferenzen und unterschiedlicher Marktgegebenheit selbstverständlich nicht alle Haushalte gleichen Einkommens und gleicher Größe auch Wohnungen gleicher Preisstufe bewohnen werden bzw. bewohnen werden können.

Für die Schätzung der fiskalischen Belastung genügt jedoch die Berücksichtigung der auf die oben dargestellte Weise ermittelten "Durchschnittsmiete" der jeweiligen Haushaltsklassen, da nur die Summe der an die Haushalte dieser Klasse zu zahlenden Individualförderungsbeträge errechnet wird; dabei gleichen sich die höheren und die niedrigeren Förderungsansprüche aus.¹

Die anhand des hier dargestellten "Belegungsmodells" durchgeführten Aufwandsberechnungen sollen durch Alternativrechnungen ergänzt werden, die von der Annahme einer gleichmäßigen, einkommensunabhängigen Verteilung² sämtlicher Haushaltstypen auf den Wohnungsbestand ausgehen. Für die Haushalte aller Haushaltsklassen wird hier daher eine einheitliche, im Durchschnitt zu zahlende Miete unterstellt, die der zu erwartenden Durchschnittsmarktmiete entspricht.

1 Der Prozentsatz der Wohnkostenkomponente ist für alle Haushalte einer Haushaltsklasse definitionsgemäß derselbe.

2 Es wird angenommen, daß sich die Haushaltsklassen - unabhängig vom Einkommen - proportional zu ihrem jeweiligen Anteilswert an der Gesamtzahl aller Haushalte auf die Mietpreisstufen des Wohnungsbestandes verteilen.

Um die möglichen Entwicklungstendenzen des Mietniveaus¹ zu berücksichtigen, werden für diese Durchschnittsmarktmiete mehrere Werte angenommen.

Obwohl die Annahme einer derart gleichmäßigen Verteilung der Haushalte unterschiedlicher Einkommen auf den Wohnungsbestand äußerst unwahrscheinlich ist, dürfte der Wert dieser Alternativrechnungen in der auf diese Weise möglichen Abgrenzung des maximalen Individualförderungsaufwands liegen.

2.3. Durchführung und Ergebnisse der Berechnungen

2.3.1. Darstellung der Berechnungsmethode

Die Berechnungen des zu erwartenden Subventionsaufwands, die auf den oben dargestellten Aufwandsdeterminanten aufbauen, sind zwar - aufgrund der sich als notwendig erweisenden Datenvariationen - äußerst umfangreich, von der Methode her jedoch relativ unkompliziert.

Ausgehend von den ermittelten spezifischen Merkmalen der jeweiligen "Haushaltsklassen" - Haushaltsgröße, Haushaltseinkommen, Durchschnittsmiete und "tragbare" Belastung - wird der durchschnittliche Individualförderungsaufwand für einen Haushalt aus jeder Haushaltsklasse errechnet und anschließend mit der Anzahl der Haushalte der betreffenden Klasse multipliziert. Die Summe der so ermittelten Beträge ergibt den gesamten Subventionsaufwand. Dieser Rechengang wird dann unter Variation der durchschnittlichen Miethöhen und der die jeweilige "tragbare" Belastung beeinflussenden Komponentengewichtungen mehrmals wiederholt.

¹ Vgl. Abschnitt D. IV. 2.2.4.

Anhand eines Beispiels, der Ermittlung des Individualförderungsaufwands für die Haushalte der Haushaltsklasse 45 (4-Personen-Haushalt mit einem Nettohaushaltseinkommen von 845,- DM) soll der Rechengang veranschaulicht werden:

Die Haushalte dieser Klasse haben im Durchschnitt eine Miete (Belastung) in Höhe von 2,40 DM pro Quadratmeter zu zahlen.¹ Bei einer Komponentengewichtung von 50 : 50 wird einem Haushalt dieser Klasse eine "tragbare" Belastung² in Höhe von 10 Prozent des Einkommens (845,- DM) und 35 Prozent der anrechenbaren Wohnkosten (80 x 2,40 DM = 192,- DM)³ zugemutet. Der im Durchschnitt an einen Haushalt der Haushaltsklasse 45 zu zahlende Individualförderungsbetrag ist die Differenz zwischen anrechenbaren Wohnkosten (192,- DM) und tragbarer Belastung (151,70 DM) und beträgt demnach ca. 40,- DM. Im Jahre 1968 gehörten 352.000 Haushalte zu dieser Klasse; der gesamte Individualförderungsaufwand⁴ hätte demnach 169 Mio DM p.a. betragen.

1 1. Alternative unter Berücksichtigung des oben dargestellten "Belegungsmodells".

2 Vgl. Anhang, S. VI.

3 Miete/Belastung pro m² multipliziert mit der angemessenen Wohnungsgröße (hier: 80 m²).

4 Für alle Haushalte dieser Haushaltsklasse.

2.3.2. Ergebnisse der Berechnungen

Die unter den jeweils unterschiedlichen Prämissen durchgeführten Berechnungen der fiskalischen Belastung durch ein generelles Individualförderungssystem ergaben für 1968:

- a) bei Aufteilung der Haushalte gemäß Belegungsmodell auf die nach Durchschnittsmieten gestaffelten Wohnungsbestandsgruppen (Alternative I):

3,1 Mrd. DM/Jahr, wenn Einkommens- und Wohnkostenkomponente mit je 50 gewichtet werden;

3,6 Mrd. DM/Jahr, wenn die Komponenten 30 : 70 gewichtet werden;

4,2 Mrd. DM/Jahr, wenn die Komponenten 10 : 90 gewichtet werden;

- b) bei Aufteilung gemäß a), aber mit 10 % (20 %) Zuschlag zu den Durchschnittsmieten (Alternative II):

3,9 (4,7) Mrd. DM/Jahr, wenn die Komponenten 50 : 50 gewichtet werden;

- c) bei Aufteilung gemäß a), aber mit 10 % Abschlag zu den Durchschnittsmieten (Alternative III):

2,3 Mrd. DM/Jahr, wenn die Komponenten 50 : 50 gewichtet werden;

- d) bei Verzicht auf eine einkommensabhängige Aufteilung der Haushalte auf die nach Durchschnittsmieten gebildeten Wohnungsbestandsgruppen und Annahme einer gleichen Durchschnittsmiete (-belastung) für alle Haushalte (Alternative IV):

6,4 Mrd. DM/Jahr, wenn die Durchschnittsmiete 3,-DM/m² beträgt¹ und die Komponenten 50 : 50

1 Der gewogene Durchschnitt der für 1968 "prognostizierten" Mieten (Belastungen) aller Bestandsgruppen (vgl. Anhang, S. I und IV) beträgt 2,71 DM/m². Um das Risiko einer Unterschätzung des Subventionsaufwands zu verringern, wurde die "durchschnittliche Marktmiete" für 1968 auf 3,- DM/m² festgesetzt. ("Sicherheitszuschlag" von ca. 10 v.H.). Bei der "prognostizierten" Durchschnittsmiete von 2,71 DM/m² würde der Subventionsaufwand 5,2 Mrd. DM/p.a. betragen.

gewichtet werden; dieser Betrag ändert sich nur wenig, wenn andere Komponentengewichte verwandt werden.

Diese letzte Schätzung fällt zweifellos entschieden zu hoch aus. Denn die ihr zugrundeliegende Annahme einer völlig gleichmäßigen, einkommensunabhängigen Aufteilung der Haushaltsgruppen auf alle Preisstufen des Bestandes widerspricht schon heute der Realität. Sie ist erst recht unhaltbar, wenn in dem generellen IF-System die Wohnkostenkomponente relativ hoch gewichtet wird (z.B. 50 %). Eine relativ hohe Gewichtung der Wohnkostenkomponente dürfte die Haushalte dazu veranlassen, bei der Wahl der Qualitäts- und Preisstufe der Wohnung soweit wie möglich ihre Einkommensverhältnisse zu berücksichtigen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Schätzungen der fiskalischen Belastung eines generellen IF-Systems für das Jahr 1968 zu einem Mindestbetrag von 2,3 Mrd. DM/Jahr und zu einem Höchstbetrag von 6,4 Mrd. DM/Jahr führen. Der niedrigste Schätzbetrag unterschätzt wahrscheinlich die wirkliche Belastung für den Fiskus, während der höchste Schätzbetrag ihn zweifellos erheblich überschätzt.

3. Die fiskalische Belastung durch das bisher praktizierte Subventionsverfahren im Jahre 1968

Interessant ist nun eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der Aufwandsberechnungen mit der effektiven fiskalischen Belastung durch das 1968 praktizierte Subventionsverfahren.

Die fiskalische Belastung durch die bisher praktizierte - in erster Linie objektbezogene - Förderungsmethode setzt

sich zusammen aus¹

- a) den Zinsverlusten für gewährte öffentliche Darlehen,
- b) den Annuitäts- und Aufwendungsbeihilfen,²
- c) den Steuervergünstigungen,³
- d) den Wohngeldzahlungen.

Eine Berücksichtigung nur der wichtigsten objektbezogenen staatlichen Hilfen, der Zinsverzichte für öffentliche Darlehen, der Aufwendungs- und Annuitätsbeihilfen und der Grundsteuerermäßigung ergab bereits für das Jahr 1966 eine fiskalische Belastung von 3,6 Mrd. DM. Hinzu kamen die in diesem Jahr gewährten Wohngeldleistungen in Höhe von 0,4 Mrd. DM, womit sich der Gesamtaufwand 1966 auf mindestens 4 Mrd. DM belief.⁴ Für 1968 dürfte ein höherer Subventionsaufwand zu erwarten sein. Da jedoch noch keine Daten für dieses Jahr vorliegen, ist eine Hilfsrechnung anzustellen, um diesen Subventionsbetrag zu bestimmen.

Die Subventionsbeträge für die objektbezogenen öffentlicher Wohnungsbauförderungsmaßnahmen⁵ entsprechen ungefähr der mit diesen Hilfen bewirkten Verbilligung der Mieten bzw. Verringerung der Belastungen im geförderten gegenüber dem freifinanzierten steuerbegünstigten Wohnungsbestand.⁶

- 1 Die staatlichen Hilfen für das Bausparen (Wohnungsbau-
prämien und Steuerbegünstigung gemäß § 10 EStG), die
1968 allein eine fiskalische Belastung in Höhe von ca.
2 Mrd. DM verursachten, sollen hier nicht als Kosten
berücksichtigt werden, da sie primär vermögens- (eigen-
tums-)politischen Zielen dienen.
- 2 Soweit sie "verlorene" Zuschüsse darstellen; bei den Dar-
lehen gelten nur die Zinsverluste als fiskalische Bela-
stung.
- 3 Soweit sie einen endgültigen Steuerverzicht darstellen.
- 4 Vgl. A. Klein, Die Wohnungsbaufinanzierung im Jahre 1968,
in: "Bundesbaublatt" 1969, H. 4, S. 184.
- 5 Nicht "mietwirksame" Hilfen wie z.B. steuerliche AfA-Begünstigungen (§ 7 b EStG) bleiben unberücksichtigt.
- 6 Vgl. D. Duwendag, Subventionen und Steuern, in: Der
Volkswirt, Beilagenhaft zu Nr. 18 vom 2.5.1969 aus der
Reihe "Bauen und Wohnen", S. 8.

Der durch die öffentliche Wohnungsbauförderung "eingesparte" Mietaufwand (incl. Mietwert für Eigentümerwohnungen) betrug beispielsweise 1960 ca. 1,8 und 1965 ca. 3,5 Mrd. DM.¹ Diesen Werten steht ein allein durch Zinsverzicht, Aufwendungs- und Annuitätsbeihilfen und Grundsteuerermäßigungen verursachter Subventionsaufwand in Höhe von 1,9 (1960) und 3,3 (1965) Mrd. DM gegenüber.²

Die für 1968 berechneten eingesparten Mietausgaben belaufen sich auf ca. 4,5 Mrd. DM.³ Der Aufwand für die objektbezogenen Förderungen dürfte mindestens den gleichen Betrag ausmachen. Einschließlich der 1968 gezahlten Wohngelder in Höhe von 0,5 Mrd. DM⁴ ergibt sich somit eine fiskalische Belastung durch das derzeitige gemischte Subventionssystem von mindestens 5 Mrd. DM für 1968.

Wenn man diesen Betrag den oben ermittelten fiskalischen Belastungen einer generellen Individualförderung gegenüberstellt, dürfte sich zumindest das immer wieder gegen die Individualförderung vorgebrachte Argument einer mit dieser Methode verbundenen "untragbaren" fiskalischen Belastung widerlegen lassen. Es scheint vielmehr durchaus möglich, daß die generelle Individualförderung den Fiskus weniger belastet hätte, als das bisherige gemischte Subventionssystem.

1 Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung der von Duwendag für 1960 und 1965 ermittelten Durchschnittsmieten im öffentlich geförderten und freifinanzierten/steuerbegünstigten Wohnungsbestand. Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten ..., a.a.O., S. 45; zur Berechnungsmethode vgl. Abschnitt D. IV. 5.

2 Quelle: Finanzbericht 1969 des Bundesministers der Finanzen, S. 242 und A. Klein, a.a.O., S. 186.

3 Zur Berechnung vgl. Abschnitt D. IV. 5.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie E: Bauwirtschaft, Bautätigkeit, Wohnungen, Reihe 7, Wohngeld 1. und 2. Halbjahr 1968, Stuttgart-Mainz 1969.

Allerdings läßt ein für ein einziges Jahr durchgeführter Vergleich selbstverständlich keine endgültige Beurteilung zu. Es muß daher geprüft werden, wie sich die fiskalische Belastung durch die alternativen Subventionssysteme innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums voraussichtlich entwickeln wird.

4. Die voraussichtliche Entwicklung der fiskalischen Belastung durch eine generelle Individualförderung (1969 - 1975)

4.1. Vorbemerkungen

Während sich die für das Jahr 1968 durchgeführten Aufwandsberechnungen zumindest teilweise auf bereits vorhandenes empirisches Material stützen konnten, setzt die Ermittlung des zukünftigen Aufwandes eine Prognose der Entwicklung aller relevanten Determinanten voraus. Die Aussagekraft der Berechnungsergebnisse hängt daher stark von der Realitätsnähe der zugrundeliegenden Einzelprognosen bzw. Annahmen ab.

Der für das Jahr 1968 ermittelte Individualförderungsaufwand dürfte in den darauf folgenden Jahren hauptsächlich durch drei Faktoren verändert werden:

- a) Anstieg der Haushaltseinkommen
- b) Mieten- bzw. Wohnkostenentwicklung
- c) Nettohaushaltszugang.

Die zu erwartenden Einkommenssteigerungen führen bei unveränderten Sätzen des IF-Systems dazu, daß die tragbare Wohnkostenbelastung der Haushalte zunimmt, die fiskalische Belastung des generellen IF-Systems mithin abnimmt, während die Nettohaushaltszugänge und die voraussichtliche Mietensteigerung den erforderlichen Subventionsbetrag er-

höhen werden. Entscheidend ist, welcher dieser Effekte überwiegen wird.

4.2. Die Entwicklung der Aufwandsdeterminanten - Darstellung der den Berechnungen zugrundegelegten Prognosen bzw. Annahmen -

4.2.1. Die Entwicklung der Haushaltseinkommen

Für den Untersuchungszeitraum (1969 - 1975) wird ein jährlicher Zuwachs der nominalen Haushaltseinkommen von durchschnittlich 6 vH unterstellt. Da mit der Möglichkeit gesamtwirtschaftlicher Rezessionen gerechnet werden muß, wird in einer Alternativrechnung unterstellt, daß in den Jahren 1971 und 1973 kein Zuwachs der Haushaltseinkommen erfolgt.¹ Da keine verlässlichen Anhaltspunkte für eine künftige Änderung der Einkommensverteilung vorliegen, wird vereinfachend angenommen, daß die Einkommen aller Haushaltsgruppen um denselben Steigerungssatz zunehmen.

4.2.2. Die Mietenentwicklung

Die Prognose der Mietenentwicklung auf einem freien Markt müßte sämtliche Nachfrage- und Angebotsfaktoren und deren voraussichtliche Veränderungen sowie Interdependenzen mit Hilfe eines umfassenden dynamischen Modells berücksichtigen. Für dieses Modell fehlt bisher noch der theoretische Ansatz. Deshalb muß auf Hilfsverfahren zurückgegriffen werden, die von Duwendag entwickelt worden sind.²

1 Diese beiden Jahre sind willkürlich herausgegriffen worden; im übrigen ist die Annahme einer Stagnation der Einkommen angesichts der Erfahrungen mit der bisherigen Einkommensentwicklung eher zu pessimistisch.

2 D. Duwendag, Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970, S. 185 ff.

Duwendag verwendet einen kostenorientierten Ansatz zur Prognose der Mietniveauentwicklung des gesamten freifinanzierten/steuerbegünstigten Neubauwohnungsbestands und einen marktorientierten Ansatz für die Mietenprognose des Altbauwohnungsbestands. Er beschränkt sich dabei auf die Erfassung der für den Prognosezeitraum überschaubaren und quantifizierbaren Mietdeterminanten. Obwohl der kostenorientierte Ansatz "im Prinzip dem Problem einer Prognose der zukünftigen Marktmieten nicht gerecht wird" (Duwendag), gibt er zumindest brauchbare Anhaltspunkte für die künftige Mietentwicklung ab. Denn es kann wohl davon ausgegangen werden, daß die Marktmieten nicht wesentlich von den Kostenmieten im betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Sinne abweichen werden. Diese Annahme ist auch durch das Verhalten der Wohnungsanbieter in der jüngeren Vergangenheit immer wieder bestätigt worden.

Als Bestimmungsfaktoren für die Mietentwicklung des Altbaubestandes berücksichtigt Duwendag die kumulierten "Fern"-Wirkungen der bis 1970¹ abgeschlossenen Liberalisierungsmaßnahmen des Bestandes und die laufenden Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen (IM), wobei er bei letzteren unterstellt, daß die Mieten der jeweils modernisierten bzw. instandgesetzten Wohnungen um den Betrag der aus den IM-Maßnahmen resultierenden zusätzlichen Kapitalkosten und kalkulatorischen Abschreibungen erhöht werden können.

Da bereits bei der Bestimmung der durchschnittlichen Altbau-mieten auf einem liberalisierten Wohnungsmarkt für das Jahr 1968 alle mieterhöhenden Effekte der bis dahin erfolgten und später erfolgenden Liberalisierungen antizipiert wurden,² dürften die Altbau-mieten³ nur noch durch die Effekte der im Prognosezeitraum erfolgenden IM-Maßnahmen

1 oder noch später.

2 Vgl. Abschnitt D. IV. 2.2.4. und Anhang, S. IV.

3 die für 1968 unter der Annahme eines liberalisierten Wohnungsmarktes errechneten Altbau-mieten

beeinflusst werden. Diese würden (nach Duwendag) eine Steigerung der Durchschnittsmiete von 1968 bis 1975 um insgesamt ca. 17,8 vH bewirken (ca. 2,4 vH p.a.). Da außerdem mit einer Erhöhung der laufenden Bewirtschaftungskosten zu rechnen ist, soll der jährliche Steigerungssatz der Altbauwohnungen auf 3 v.H. festgesetzt werden (insgesamt 22,9 v.H. bis 1975).

Duwendag basiert seine Schätzung der Mietniveauentwicklung des freifinanzierten/steuerbegünstigten Wohnungsbestandes auf Projektionen der laufenden Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten, der Auswirkungen eines Fortfalls der Grundsteuerbefreiungen und des Einflusses der Neubauwohnungen der von 1969 bis 1975 zu errichtenden Wohnungen. Nach seinen Berechnungen steigt die durchschnittliche Miete pro Quadratmeter des gesamten Neubaubestandes von 1969 bis 1975 um 4,5 v.H. p.a. (insgesamt 36,2 v.H. bis 1975), die Durchschnittsmiete der bis 1968 errichteten Neubauwohnungen um ca. 1 v.H. p.a. (insgesamt 7,5 v.H. bis 1975).

Allein die von 1969 bis 1975 zu errichtenden Neubauwohnungen bewirken demnach eine Erhöhung der Durchschnittsmiete¹ um 28,7 v.H. gegenüber 1968.

Es soll unterstellt werden, daß die Steigerung der Durchschnittsmiete des gesamten Neubauwohnungsbestandes (freifinanzierte/steuerbegünstigte und liberalisierte Sozialwohnungen) der Steigerung der Durchschnittsmiete der freifinanzierten Wohnungen (4,5 v.H. p.a.) von 1969 bis 1975 entspricht. Die durchschnittliche Mietpreissteigerung des Altbaubestandes soll, wie oben begründet, mit 3 v.H. p.a. veranschlagt werden.

Welche voraussichtlichen Mietpreissteigerungen für die einzelnen Haushaltsklassen zu erwarten sind, hängt nun wiederum von der Verteilung der Haushalte auf den Wohnungsbestand ab.

¹ des gesamten Neubaubestandes bis 1975

(1) Annahme A

Es wird unterstellt, daß 1968 alle Haushalte unabhängig von ihrem Einkommen gleichmäßig auf alle Qualitäts- bzw. Mietpreisstufen des Wohnungsbestandes verteilt waren und demnach im Durchschnitt eine Miete pro Quadratmeter zu zahlen hatten, die der Durchschnittsmarktmiete entsprach (1968: 3,- DM/m²). Diese Annahme ist - wie oben begründet - äußerst unrealistisch, da damit gerechnet werden kann, daß sich die Haushalte bei der Wohnungswahl soweit wie möglich nach ihrem Einkommen richten. Der unter dieser Annahme für 1968 errechnete Individualförderungsaufwand wurde daher als maximaler und unrealistischer Schätzwert gekennzeichnet.¹ Da es hier jedoch darum geht, die Entwicklungstendenz der fiskalischen Belastung eines generellen IF-Systems aufzuzeigen, und da dabei auch die eindeutige Obergrenze der Belastung interessiert, wird mit dieser Annahme für die Belegung des bis 1968 errichteten Wohnungsbestandes gearbeitet.

Die Annahme einer einkommensunabhängigen Verteilung der Haushalte auf den Wohnungsbestand gilt jedoch nicht für die Belegung der nach 1968 zu errichtenden Neubauwohnungen. Vielmehr wird angenommen, daß die einkommensschwachen Haushalte durch die Ausgestaltung des generellen IF-Systems angehalten werden, soweit wie möglich ihre Einkommensverhältnisse bei der Wohnungswahl zu berücksichtigen, d.h. vor allem, daß sie weniger nach 1968 zu errichtende, relativ teure Neubauwohnungen beziehen, als es ihrem Anteilswert an der Gesamtzahl aller Haushalte entspricht. Sie sollen - eine mehr oder weniger spekulative Annahme - im Verhältnis 1 : 2 zu ihrem Anteilswert diese Wohnungen belegen.²

1 Vgl. Abschnitt D. IV. 2.3.2.

2 Wenn beispielsweise 70 v.H. ("Anteilswert") aller Haushalte zu dem Kreis der potentiellen Individualförderungsempfänger gehören, wird angenommen, daß nur 35 v.H. aller nach 1968 zu errichtenden Neubauwohnungen von diesen Haushalten belegt werden.

Die von den potentiellen Individualförderungsempfängern durchschnittlich zu zahlende Miete (1968 - gemäß Annahme - gleich der Durchschnittsmiete des gesamten Wohnungsbestandes) dürfte daher bis 1975 weniger steigen als die gesamte Durchschnittsmiete des Bestandes, da der durch die nach 1968 hinzukommenden Neubauwohnungen verursachte Mietsteigerungseffekt hier nur zu 50 v.H. zu berücksichtigen ist.

Insgesamt wird die für die Berechnung des Individualförderungsaufwandes relevante Durchschnittsmiete der potentiellen Förderungsempfänger bis 1975 um 21,9 v.H.¹ steigen, soweit diese Haushalte Neubauwohnungen besitzen, und um 22,9 v.H.², soweit sie in Altbauwohnungen wohnen.

Die von allen potentiellen Individualförderungsempfängern zu zahlende Durchschnittsmiete pro m² dürfte demnach bis 1975 um ca. 22 v.H. steigen, was einer jährlichen Steigerungsrate von knapp 3 v.H. entspricht.

(2) Annahme B

Es wird unterstellt, daß die von den potentiellen Wohngeldempfängern im Durchschnitt zu zahlende Miete (Belastung) um jeweils 10 % unter der "Durchschnittsmarktmiete" pro m² liegt. Es wird bei dieser Annahme davon ausgegangen, daß die einkommensschwachen Haushalte (Wohngeldempfänger) - durch die Ausgestaltung des IF-Systems veranlaßt - ihre Einkommensverhältnisse bei der Wohnungswahl berücksichtigen und die Qualität (Preislage) der von ihnen genutzten Wohnungen daher unter dem Durchschnittsniveau des gesamten Wohnungsbestandes liegt.³ Die Steigerung der "Durchschnitts-

1 Dieser Prozentsatz setzt sich zusammen aus: 7,5 v.H. = Steigerung der Durchschnittsmiete des bis 1968 errichteten Bestandes bis 1975 (s.o.) und 14,4 v.H. = 50 % der allein durch das Hinzukommen der nach 1968 zu errichtenden Wohnungen verursachten Steigerung der Durchschnittsmiete des gesamten Neubaubestandes um 28,7 v.H. (s.o.).

2 Steigerung der Durchschnittsmiete des Altbaubestandes (s.o.)

3 Der Prozentsatz von 10 v.H. soll nur diese grundsätzliche Tendenz zum Ausdruck bringen.

miete" des gesamten Wohnungsbestandes (1968 = 3,- DM/m²) soll im Prognosezeitraum mit jährlich 3,8 v.H. veranschlagt werden, wobei davon ausgegangen wird, daß die Mieten der Neubauwohnungen durchschnittlich um 4,5 v.H. p.a. (s.o.) und die Mieten der Altbauwohnungen durchschnittlich um 3,0 v.H. p.a. (s.o.) steigen und der Anteil von Alt- und Neubauwohnungen bei jeweils 50 %¹ liegt.

4.2.3. Der Nettohaushaltszugang

Der bei den Berechnungen unterstellte Haushaltszuwachs basiert auf einer unter Berücksichtigung der natürlichen und soziologischen Bevölkerungsentwicklung erstellten Prognose der Nettohaushaltszugänge von 1969 bis 1975.² Die Zugänge wurden bei dieser Prognose nur nach Ein- und Mehrpersonenhaushalten (EPH bzw. MPH) unterteilt, eine Differenzierung der Zugänge an Mehrpersonenhaushalten nach Haushaltsgröße unterblieb. Für die Berechnungen wird angenommen, daß die für 1968 ermittelten relativen Anteile der Größenklassen auch für den Prognosezeitraum gültig sind.

Die Nettohaushaltszugänge für die einzelnen Jahre des Untersuchungszeitraums betragen (in 1.000)

	<u>EPH</u>	<u>MPH</u>
1969	174	255
1970	135	245
1971	123	240
1972	100	236
1973	84	233
1974	80	233
1975	<u>74</u>	<u>233</u>
	770	1.675

1 Dies ist insofern eine Vereinfachung, als diese Anteils-
werte (50:50) nur für 1969 zutreffen. Aufgrund der stag-
nierenden, ja sogar abnehmenden Anzahl der Altbauwohnun-
gen verschiebt sich diese Aufteilung bis 1975 auf ca.
43:57.

2 D. Duwendag, Methoden und Determinanten ..., a.a.O., S.55ff.

4.3. Ergebnisse der Berechnungen

(1) Ergebnisse bei Annahme A

Den Ausgangspunkt für die Schätzung der voraussichtlichen Entwicklung des Subventionsaufwandes einer generellen Individualförderung bildet der für das Jahr 1968 ermittelte Individualförderungsaufwand, der unter der ungünstigen Annahme einer nicht einkommensabhängigen Verteilung der Haushalte auf die Qualitäts- und Preisstufen des Wohnungsbestandes 6,4 Mrd. DM beträgt. Für alle Haushalte wurde dabei eine im Durchschnitt zu zahlende Quadratmetermiete (-belastung) von 3,- DM unterstellt.

Unter den getroffenen Annahmen über die Einkommenssteigerungen, über die relevanten Mietpreissteigerungen (bei Annahme A) und über die Haushaltszugänge ergibt sich für den Untersuchungszeitraum folgende Entwicklung der fiskalischen Belastung:¹

Alternative I: Fiskalische Belastung bei einer Einkommenssteigerung von 6 v.H. pro Jahr

Jahr	fiskalische Belastung (in Mrd. DM)	Veränderung in vH gegenüber 1968
1968	6,40	-
1969	6,06	- 5,3
1971	4,99	-22,0
1973	3,82	-40,3
1975	3,32	-48,1

¹ Komponentengewichtung 50 : 50.

Alternative II: Fiskalische Belastung bei einer Einkommenssteigerung von 6 v.H. in 1969, 1970, 1972, 1974 und 1975 und unverändertem Einkommen in 1971 und 1973

Jahr	Subventionsaufwand (in Mrd. DM)	Veränderung in v.H. gegenüber 1968	Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr
1968	6,40	-	-
1969	6,06	- 5,3	- 5,3
1970	5,43	- 15,1	- 10,4
1971	5,86	- 8,4	+ 7,9
1972	5,39	- 15,7	- 8,0
1973	5,78	- 9,6	+ 7,2
1974	5,11	- 20,1	- 11,5
1975	4,41 ¹	- 31,1	- 13,6

(2) Ergebnisse bei Annahme B

Wird die für die potentiellen Subventionsempfänger relevante Miete gemäß Annahme B jeweils um 10 % unter der durchschnittlichen Markt-Miete des gesamten Wohnungsbestandes angesetzt, so verringert sich der Subventionsaufwand entscheidend (bei 6 % Einkommenssteigerung pro Jahr):

Jahr	fiskalische Belastung (in Mrd. DM)	Veränderung in v.H. gegenüber 1968	Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr
1968	5,20	-	-
1969	4,97	- 4,4	- 4,4
1971	4,26	- 18,1	- 14,2
1973	3,41	- 34,4	- 20,0
1975	3,07	- 41,0	- 10,0

¹ Diese fiskalische Belastung entspricht dem Betrag, der 1975 bei einer durchschnittlichen jährlichen Einkommenssteigerung von ca. 4,3 v.H. zu erwarten wäre.

5. Die Entwicklung der fiskalischen Belastung bei Beibehaltung des bisherigen gemischten Förderungs-systems (1969 bis 1975)

Wenn man davon ausgeht, daß der Aufwand für die objektbezogenen öffentlichen Förderungsmaßnahmen¹ ungefähr der mit diesen Hilfen bewirkten Verbilligung der Mieten (Belastungen) des geförderten Wohnungsbestandes entspricht, bieten die Ergebnisse der von Duwendag durchgeführten Mieten- und Kostenprognose² einen geeigneten Ansatzpunkt für die Schätzung der fiskalischen Belastung.

Die Durchschnittsmiete³ (-belastung) pro m² des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes würde ohne die Verbilligung durch objektbezogene Subventionen der des freifinanzierten/steuerbegünstigten Wohnungsbestandes entsprechen, wenn die durchschnittlichen Baukosten pro m² gleich wären. Baukostenunterschiede dürften entsprechende Mieta Differenzen bewirken.

Die Durchschnittsmiete des gesamten sozialer Mietwohnungsbestandes betrug beispielsweise 1968 2,06 DM/m², die des gesamten freifinanzierten/steuerbegünstigten Mietwohnungsbestandes 3,64 DM/m².⁴ Da die durchschnittlichen Baukosten pro m² des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes um ca. 11,5 %⁵ unter denen des freifinanzierten/steuerbegünstigten Bestandes lagen, erscheint die Annahme vertretbar, daß die nichtsubventionierte Durchschnittsmiete dieser Bestandskategorie um ca. 10 % unter der des freifinanzierten/steuerbegünstigten Bestandes (3,64 DM) gelegen hat bzw. liegt. Die durch die öffentlichen Förderungsmaßnahmen

1 Vgl. Abschnitt D. IV. 3.; nur mietwirksame Maßnahmen.

2 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten ..., a.a.O., S. 45.

3 Betriebswirtschaftl.-kalkulatorische Kostenmiete.

4 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten ..., a.a.O., S. 45, 248, 258.

5 Geschätzter Durchschnitt für alle nach 1946 errichteten Wohnungen; vgl. Anhang, S. III.

bewirkte Mietersparnis für die Bewohner der Sozialwohnungen im Jahre 1968 betrug demnach durchschnittlich $1,22 \text{ DM}^1$ pro m^2 .

Auf ähnliche Weise läßt sich die Belastungersparnis pro m^2 bei öffentlich geförderten Eigenheimen bzw. Eigentumswohnungen ermitteln.

Durch Multiplikation der "Ersparnis" pro m^2 mit der durchschnittlichen Wohnungsgröße und der Anzahl der öffentlich geförderten Wohnungen ergibt sich die Gesamthöhe der durch die objektbezogenen Förderungsmaßnahmen bewirkten Verbilligung der Mieten (Belastungen) und damit der ungefähre Betrag des durch Objektförderung hervorgerufenen Subventionsaufwandes. Die voraussichtliche Entwicklung des objektbezogenen Subventionsaufwandes bis 1975 ist in der folgenden Tabelle (siehe nächste Seite) zusammengestellt.

Die fiskalische Belastung bei Beibehaltung des gemischten Förderungssystems setzt sich aus dem objektbezogenen Subventionsaufwand und aus den Wohngeldzahlungen zusammen.

Der Wohngeldaufwand - 0,5 Mrd. DM im Jahre 1968 - betrug nach vorläufigen Berechnungen im Jahre 1969 ca. 0,58 Mrd. DM.² Als Wohngeldansatz (Bund und Länder) ist amtlicherseits ein Betrag von 1 Mrd. DM für 1970 und 1,83 Mrd. DM für 1973 vorgesehen.³ Diese offiziellen Schätzungen werden übernommen.⁴

1 $3,64 \text{ DM} \cdot 10 \% = 3,28 \text{ DM}$; $3,28 \text{ DM} \cdot 2,06 \text{ DM} = 1,22 \text{ DM}$.

2 Vgl. 3. Wohngeldbericht der Bundesregierung und Bundesbaublatt 1970, H. 3, S. 105.

3 Vgl. Bundesbaublatt 1970, H. 3, S. 105.

4 Für 1971 wird der Ansatz für 1970 und für 1975 der für 1973 übernommen, wodurch die fiskalische Gesamtbelastung unterschätzt werden dürfte.

Bestimmung des voraussichtlichen Aufwands für
objektbezogene Förderungsmaßnahmen (1968-1975)

	1968	1969	1971	1973	1975
	MWE ³	EWE ⁴	MWE EWE	MWE EWE	MWE EWE
1) Durchschnittsmiete (Belastung) 1) pro m ² der freif./stbg. WE	3,64	3,64	4,18	4,53	4,91
2) D.-Miete (Belastung) pro m ² der öff. gef. WE 1)	2,06	2,06	2,54	2,73	2,98
3) Baukostenbedingter Abschlag in vH 2)	10	8	10	8	10
4) D.-Miete (Belastung) // m ² der öff. gef. WE ohne Subventionen	3,28	3,35	3,76	4,08	4,42
5) Mietersparnis pro m ²	1,22	1,29	1,22	1,35	1,44
6) durchschnittl. Woh- nungsgröße 1) der öff. gef. WE (in m ²)	57,7	69,9	58,9	59,7	60,5
7) Bestand an öff. gef. 1) WE (in 1.000)	3.600	1.339	4.035	4.325	4.615
8) Gesamt-Mieterspar- nis = Aufwand (in Mill. DM pro Monat)	253,4	120,8	290,1	348,6	402
9) Aufwand pro Jahr für MWE und EWE (in Mrd. DM)	4,49	4,22	5,15	6,16	7,1

- 1) Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten ..., a. a. O., S. 45 und 271 - 280
2) Geschätzte Werte. Es wurde ein durchschnittlicher Baukostenunterschied pro m² von 11,5 vH bei den MWE und ca. 9 vH bei den Eigentümer-WE unterstellt.
3) MWE= Mietwohnungseinheiten
4) EWE= Eigentumswohnungseinheiten

Unter diesen Annahmen ergibt sich der folgende geschätzte Gesamtsubventionsaufwand bei einer Beibehaltung des bisherigen gemischten Förderungssystems:

1968:	ca. 5	Mrd. DM
1969:	ca. 4,8	Mrd. DM
1971:	ca. 6,2	Mrd. DM
1973:	ca. 8,0	Mrd. DM
1975:	ca. 8,9	Mrd. DM

6. Zusammenfassende Gegenüberstellung der Berechnungsergebnisse

Die bei den vorliegenden Berechnungen ermittelten quantitativen Ergebnisse können aufgrund des modellartigen Charakters der Berechnungsansätze nur in Verbindung mit den jeweils zugrundegelegten Annahmen gedeutet werden, wodurch ihre Aussagefähigkeit naturgemäß eingeschränkt wird. Als Tendenzaussagen dürften sie jedoch in jedem Fall interessant und bedeutungsvoll für die weitere subventionspolitische Diskussion sein.

Während die Berechnungen für das bisher praktizierte Subventionssystem (Objektförderung und zusätzliches Wohngeld) ein Ansteigen der fiskalischen Belastung von 5 Mrd. DM im Jahre 1968 auf ca. 8,9 Mrd. DM (Mindestwert!) im Jahre 1975 ergaben, dürfte der voraussichtliche Aufwand für eine generelle Individualförderung in diesem Zeitraum grundsätzlich eine sinkende Tendenz aufweisen. Unter extrem ungünstigen Annahmen ergaben die Modellberechnungen eine Abnahme der fiskalischen Belastung von 6,4 Mrd. DM im Jahre 1968 auf 4,4 Mrd. DM im Jahre 1975. Unter realistischen Annahmen lagen die entsprechenden Werte bei 5,2 Mrd. DM im Jahre 1968 und 3,1 Mrd. DM im Jahre 1975.

Diese Berechnungsergebnisse lassen - trotz aller Vorbehalte aufgrund der modellartigen Berechnungsansätze - erkennen, daß ein generelles Individualförderungssystem in der Wohnungswirtschaft fiskalisch gesehen nicht "teurer", mit großer Wahrscheinlichkeit sogar erheblich "billiger" als das bisher praktizierte gemischte Förderungssystem wäre. In jedem Fall dürfte durch diese Berechnungen das von vielen Seiten gegenüber der Individualförderungsmethode vorgebrachte Argument, daß sie selbst für den reichsten Staat auf die Dauer nicht "zu verkraften" und folglich nicht zu realisieren sei,¹ widerlegt worden sein.

V. Die Nebenwirkungen der Förderungsmethoden

Wie jeder wirtschaftspolitische Eingriff wirkt auch eine wohnungspolitische Subventionsmaßnahme nicht nur in Richtung auf das angestrebte Hauptziel. Aufgrund der Interdependenzen aller ökonomischen Vorgänge ist sie mit zahlreichen, im Hinblick auf die jeweiligen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen positiv oder negativ zu bewertenden Neben-, Fern- oder Rückwirkungen verbunden. Eine Effizienzanalyse alternativer subventionspolitischer Maßnahmen muß daher diesen Sekundärwirkungen eine besondere Aufmerksamkeit widmen.

Die folgenden Ausführungen stellen einen gerafften Überblick über die wichtigsten Nebenwirkungen der alternativen Subventionsmethoden dar, wobei es sich hauptsächlich um eine Wiedergabe in der Literatur und Diskussion vorge-tragener Argumente handelt.

¹ Vgl. O. Stadler, Kann Wohngeld öffentliche Baudarlehen

1. Die Nebenwirkungen der Objektsubventionierung

Die bisher im Wohnungssektor praktizierte Methode der Objektförderung zeigt eine Reihe von negativen Nebenwirkungen wirtschaftlicher und sozialer Art, die allerdings größtenteils - obwohl in ihrer Existenz weitgehend unbestreitbar - bisher nicht eindeutig quantifiziert werden konnten.

1.1. Fehlbelegungen und Mietverzerrungen

Zu den am meisten ins Auge fallenden - insbesondere unter sozialpolitischen Gesichtspunkten negativ zu bewertenden - Nebenwirkungen der Objektförderung (zumindest in ihrer bisherigen Form) zählen die sogenannten "Fehlbelegungen" und "Mietverzerrungen".

Es ist bekannt, daß ein großer Teil¹ der objektgeförderten Wohnungen von Haushalten belegt wird, die auf Grund ihrer Einkommensverhältnisse einer staatlichen Unterstützung zumindest in derartigem Umfang nicht mehr bedürfen. Wirklich hilfebedürftige Haushalte werden durch diese "Fehlbelegung"² von der Objektförderung ausge-

1 Obwohl sich der tatsächliche Umfang der "Fehlbelegungen" nur schwer ermitteln läßt, dürfte die vom Statistischen Bundesamt ("Wirtschaft und Statistik" 1969, H. 7, S. 376 ff) anhand der 1 %-Wohnungsstichprobe 1965 errechnete Quote von 10 v.H. mit Sicherheit zu niedrig sein. Häring weist nach, daß diese Quote bereits 1965 bei über 20 v.H. gelegen haben dürfte; vgl. D. Häring, Fehlgeschlagene Berechnung des Ausmaßes fehlbelegter Sozialwohnungen, in: "Gemeinnütziges Wohnungswesen", Jg. 1970, H. 2, S. 37 ff. Andere Schätzungen kommen zu einer Fehlbelegungsquote allein bei den bis 1963 erstellten Sozialwohnungen von 30-60 v.H.; vgl. H.H. Giesing, Abgabe für "Fehlbelegte", in: "Der Volkswirt" 1967, Nr. 33, S. 1780; siehe auch K. Kleps, a.a.O., S. 338.

2 Besser wäre die Bezeichnung "Fehlsubventionierung".

schlossen und sind stattdessen auf die Nutzung von freifinanzierten Wohnungen angewiesen, wodurch sie in der Regel - trotz Wohngeldzahlungen¹ - zumindest nach den gegebenen gesellschaftspolitischen Vorstellungen "unzumutbar" belastet werden. Die hierin liegende soziale Ungerechtigkeit wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß die auf diese Weise benachteiligten Haushalte auch noch durch ihre Steuerzahlungen diese "Fehlsubventionierung" mitfinanzieren müssen.

Die strenge Objekt- und Bezugsjahreskalkulation der "Kostenmieten" führt zu erheblichen "Mietverzerrungen" im objektgeförderten Wohnungsbestand. Die jeweiligen Mieten (Belastungen) stehen in keinem Verhältnis zum wirklichen Wohnwert der objektgeförderten Wohnungen, wodurch die Verteilung dieser Wohnungen "zu einem Lotteriespiel ohne gleichen"² wird. Derjenige, dem eine Sozialwohnung zusteht, muß es dem Zufall überlassen, ob er "eine teure Sozialwohnung, deren Vergünstigungen in einigen Jahren fortfallen ... oder eine billige Wohnung aus der Zeit des 1. Wohnungsbaugesetzes erhält."³

Auch dieser empirisch eindeutig belegbare "Mietverzerrungseffekt" stellt daher eine unter sozialen Gesichtspunkten äußerst negative Nebenwirkung der objektbezogenen Förderungsmethode dar.

1.2. Induktion einer überhöhten Wohnungsnachfrage

Die durch die Objektsubventionierung langfristig unter dem Niveau freier Marktmieten gehaltenen Sozialmieten bewirken auf die Dauer "Unterbelegungen" bzw. "Wohnraum-

1 Nach dem bisherigen Wohngeldsystem.

2 J. Brüggemann, Soziale Bindungen ..., a.a.O., S. 33.

3 Ebenda.

hortungen". Durch die Ausschaltung der Signalfunktion des Marktpreises entfällt für die Sozialmieter der ökonomische Druck, ihre Wohnungsgröße der Haushaltsgröße anzupassen.¹ Auch bei erheblicher Verkleinerung des Haushaltes kann es für Wohnungsinhaber zweckmäßig sein, die an sich zu große, aber preisgünstige Wohnung beizubehalten und auf einen Wohnungswechsel zu verzichten.² Dieses Verhalten läßt sich empirisch belegen.³

Durch derartige Wohnraumhortungen wird eine erhöhte Wohnraumnachfrage induziert, die tendenziell Preisauftriebstendenzen auf dem freien Teil des Wohnungsmarktes durch eine zusätzliche Steigerung der Nachfrage in diesem Bereich bewirkt und dadurch "den Ruf nach neuen Wohnungsbausubventionen laut werden läßt."⁵

Die durch die Mietenmanipulierung künstlich überhöhte Nachfrage, die nicht mehr dem echten Bedarf entspricht, birgt außerdem grundsätzlich die Gefahr von Fehlinvestitionen im Wohnungsbau in sich.

1.3. Preissteigerungseffekte

Die objektbezogenen Wohnungsbausubventionen werden in der Literatur⁶ für die überdurchschnittlichen Preissteigerungen auf dem Bau- und Bodenmarkt mitverantwortlich gemacht.

1 Vgl. D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen ..., a.a.O., S. 20.

2 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 130 f.

3 Vgl. D. Duwendag, Die Methode der künftigen Wohnungsbauförderung ..., a.a.O., S. 141.

4 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 131.

5 D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen ..., a.a.O., S. 20.

6 Vgl. hierzu D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 52 ff.

Obwohl sich dieser Effekt nicht exakt zuordnen und damit nachweisen läßt, erscheinen die hierfür angeführten Begründungen und Argumente durchaus plausibel.

Das Hauptargument besagt, daß die durch die öffentliche Subventionierung und Fixierung der Sozialmieten künstlich überhöhte Wohnungsnachfrage (s.o.) Bau- und Bodenpreissteigerungen induziert, die der Staat dann mit Hilfe von erhöhten Subventionen kompensiert.

In diesem Zusammenhang wird insbesondere hervorgehoben, daß durch die Gewißheit, daß Wohnungen zu jedem Preis gebaut und steigende Bau- und Bodenpreise durch Subventionen aufgefangen würden, sowohl für die Bauherren als auch für die Bauwirtschaft die zwingende ökonomische Notwendigkeit der Kostenminimierung¹ oder - anders ausgedrückt - der "Zwang zum Sparen"² fehle.

Demgegenüber wird von anderer Seite³ vorgebracht, daß gerade bei der Objektförderung durch den Einfluß der Bewilligungsstellen eine höchstmögliche Kostendisziplin erreicht werde. Diese Behauptung ist jedoch äußerst fragwürdig. Es ist kaum vorstellbar, daß es eine höhere als die unter Wettbewerbsbedingungen (freie Mietpreisgestaltung) erzwungene Kostendisziplin gibt.⁴ Solange im objektgeförderten Wohnungsbau das Kostenproblem für die "Zuschlagserteilung" der Förderungsmittel weit hinter den sogenannten sozialen Erfordernissen zurücksteht⁵ und solange das Interesse der Wohnungswirtschaft und die Kontrolle der öffentlichen Hand sich darauf konzentrieren,

1 Vgl. A. Hampe, Subventionskapital treibt die Baupreise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1962, H. 14, S. 672.

2 A. Amonn, a.a.O., S. 29.

3 Vgl. z.B. O. Stadler, Wohnungsbau in weißen Kreisen, a.a.O., S. 522 f.

4 Vgl. D. Duwendag, Die Methode der künftigen ..., a.a.O., S. 142.

5 Vgl. R. Tarnow, a.a.O., S. 197.

die dem jeweiligen Gesamtfinanzierungsplan zugrundeliegenden Herstellungskosten zu "erwirtschaften"¹, wobei in der Regel zwar keine Mark mehr ausgegeben² werden darf, aber auch keine Mark eingespart zu werden braucht,³ kann von einer wirklichen Kostenminimierung keine Rede sein.

Wenn aus "sozialen Notwendigkeiten" heraus Jahr für Jahr eine bestimmte Anzahl Sozialwohnungen - unabhängig von der konjunkturellen Situation in der Bau- und Gesamtwirtschaft - errichtet werden "muß", wobei die öffentliche Subventionierung dieser Wohnungen im allgemeinen so bemessen wird, daß eine bestimmte "Kostenmiete" nicht überschritten wird, müssen die ihrer Signal- und Regelfunktionen weitgehend entkleideten Baupreise steigen.⁴

Die Vernachlässigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte⁵, insbesondere die fehlende konjunkturpolitische Rücksichtnahme bei der Bewilligung und Bereitstellung öffentlicher Mittel für den objektgeförderten Wohnungsbau dürfte zumindest mitverantwortlich für die starken Baukostensteigerungen in den zurückliegenden Jahren gewesen sein. Solange es darum ging, zum beschleunigten Abbau des allgemeinen Wohnungsdefizits die Baukapazitäten laufend voll auszunutzen, mußten diese Preissteigerungen mehr oder weniger zwangsläufig als notwendiges Übel in Kauf genommen werden. Nach Beseitigung der allgemeinen Wohnungsnot dürften diese Effekte der Objektförderung jedoch volkswirtschaftlich nicht zu verant-

1 Vgl. R. Tarnow, a.a.O., S. 197.

2 Bei bestimmten Kostensteigerungen können jedoch "Nachbewilligungen" erfolgen.

3 Es liegt kein Anreiz zu Kosteneinsparungen vor, da diese an die öffentliche Hand zurückzuzahlen sind.

4 "Die Ignorierung des eigenständigen Konjunkturzyklus des Wohnungsbaus durch forcierte staatliche Förderungsmaßnahmen wird als wichtiger Bestimmungsgrund für die anhaltenden Baupreissteigerungen angesehen"; D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen ..., a.a.O., S. 21.

5 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 55 f.

worten sein, da gerade die Preissteigerungen im Bereich der Bau- und Wohnungswirtschaft aufgrund der "Schlüsselstellung" dieses Wirtschaftssektors innerhalb der Gesamtwirtschaft erhebliche Auswirkungen auf die Preisentwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen haben.

1.4. Auswirkungen auf den Kapitalmarkt

Zinslose öffentliche Baudarlehen und insbesondere Zinszuschüsse ermöglichen den Bauherren von objektgeförderten Wohnungen Mischkalkulationen, die die Zinsempfindlichkeit dieses Teils des Wohnungsbaus entscheidend beeinträchtigen. Dieses hat mehrere negative Konsequenzen. Die relative Zinsunempfindlichkeit des objektgeförderten Wohnungsbaus bewirkt eine partielle Außerkraftsetzung bzw. Verzerrung des Zinsmechanismus. Grob vereinfachend ausgedrückt: Der Zins bestimmt nicht mehr das Bauvolumen, sondern das Bauvolumen den Zinssatz.¹ Ein steigender Zinssatz wird nicht mit einem sinkenden Bauvolumen, sondern mit steigenden Kapitalsubventionen beantwortet,² wodurch zumindest eine Tendenz zu weiteren Zinssteigerungen am Kapitalmarkt ausgelöst wird. Durch die Beeinträchtigung der Kapitallenkungsfunction des Zinses werden verstärkt Kapitalmarktmittel in den Wohnungsbausektor geleitet und dadurch anderen, insbesondere zinsempfindlichen Investitionsbereichen entzogen. Die Folge ist, daß u.U. andere Wirtschaftszweige ebenfalls subventioniert werden müssen³

1 Vgl. G. Schmölders, Privatisierung ..., a.a.O., S. 17.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. L. Büning, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zinssubventionen und ihre Einordnung in das System der wirtschaftspolitischen Mittel unter Berücksichtigung ihrer Marktkonformität (Gutachten), Sonderdruck Nr. 6 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, hrsg. v. H.J. Seraphim, Münster 1954, S. 42; D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen ..., a.a.O., S. 21.

und Umstrukturierungsprozesse ausgelöst werden, "die nicht ohne volkswirtschaftliche Verluste vor sich gehen können".¹

Diese volkswirtschaftlichen Konsequenzen können solange noch hingenommen werden, als sie der Beseitigung eines generellen Wohnungsmangels dienen. Sie fallen jedoch in dem Moment stärker ins Gewicht, wo ein allgemeiner Nachfrageüberhang nicht mehr besteht. Wenn auch dann noch die Lenkungsfunktion des Zinses weiterhin beeinträchtigt wird, wächst die Gefahr einer Fehlallokation des Produktionsfaktors Kapital (Fehlinvestitionen!).

1.5. Sonstige Effekte

Der Objektförderung wird neben den oben genannten eine Anzahl weiterer negativer Effekte zugeschrieben,² die im folgenden thesenartig zusammengefaßt werden sollen:

- (1) Unzureichende Pauschalkostenansätze der Berechnungsverordnungen führen zu nichtkostendeckenden "Sozialmieten" und demzufolge zu einem "Substanzverzehr", wodurch in Zukunft u.U. neue öffentliche Subventionen für Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten erforderlich werden.
- (2) Durch die Ausgliederung des Sozialwohnungsbestandes aus dem Wohnungsmarkt werden Selektions- und Ausgleichsmöglichkeiten (mit preisdämpfender Wirkung) verhindert.
- (3) Die Objektsubventionierung verfälscht den Wettbewerb der Anbieter mit der möglichen Folge, daß die Investitionsbereitschaft im nichtsubventionierten Wohnungsbau durch ein erhöhtes Risiko gelähmt wird.³ Die Investi-

1 L. Büning, a.a.O., S. 42.

2 Vgl. D. Duwendag, Grundlagen einer rationalen ..., a.a.O., S. 21 f.

3 Vgl. L. Gehrig, a.a.O., S. 149 ff.

tionsbereitschaft wird umso geringer sein, je höher die Konkurrenzbedrohung durch den objektgeförderten Neubau von den Unternehmern eingeschätzt wird.

- (4) Die Objektsubventionierung im Wohnungssektor trägt zu einer Beeinträchtigung der volkswirtschaftlich erwünschten und notwendigen Mobilität der Arbeitskräfte bei. Für den Besitzer einer Sozialwohnung ist ein z.B. aus beruflichen Gründen vorteilhafter Ortswechsel mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden. Da der vorhandene Sozialwohnungsbestand nicht ausreicht, um alle "Anspruchsberechtigten" mit verbilligtem Wohnraum zu versorgen,¹ muß dieser Haushalt damit rechnen, daß er an seinem neuen Wohnort keine Sozialwohnung findet. Die bisherige Wohngeldregelung ermöglicht es ihm zudem kaum, unter "tragbaren Belastungen" auf eine frei-finanzierte Wohnung auszuweichen.

Dieses Mobilitätshemmnis wird durch die erheblichen, nicht qualitätsbedingten Mietdifferenzen im Sozialwohnungsbestand (s.o.) - eine Folge der strengen Objekt- und Bezugsjahreskalkulation der Kostenmieten - verstärkt. Besitzer sogenannter "Erbhöfe" (z.B. älterer Sozialwohnungen) dürften sich nur schwer zu einer Aufgabe dieser Wohnungen und damit einem Verzicht auf erhebliche "Mietvorteile" entschließen.

- (5) Ein weiterer negativer gesamtwirtschaftlicher Effekt der bisherigen Objektförderung ist darin zu sehen, daß der hohe (überdurchschnittliche) Anteil mietbilliger Sozialwohnungen in Großstädten den "Sog" dieser Ballungsgebiete vermutlich verstärkt, was progressiv steigende Ausgaben für kommunale Einrichtungen und Infrastrukturmaßnahmen zur Folge hat.²

1 Was nicht zuletzt auf die umfangreichen "Fehl- und Unterbelegungen" zurückzuführen ist.

2 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 61.

- (6) Die Gewährung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen im Rahmen der Objektförderung führt zu einer zunehmenden Vermögensbildung der öffentlichen Hand in einen Bereich, der "in einem marktwirtschaftlichen System grundsätzlich der Privatinitiative vorbehalten werden"¹ sollte.

2. Die Nebenwirkungen einer Individualförderung

Von entscheidender Bedeutung für die hier vorliegende Beurteilungsproblematik ist die Frage, ob ein generelles Individualförderungssystem auf einem freien Wohnungsmarkt ebenfalls derartig zahlreiche negative Nebenwirkungen wie die Objektförderung verursacht. Aufgrund der fehlenden Erfahrungen mit einem derartigen Subventionssystem ist es natürlich nicht möglich, hier eindeutige, empirisch gesicherte Aussagen zu machen.

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Funktionsweise dieses Förderungssystems ermöglichen einige theoretische Überlegungen folgende Feststellungen:

- (1) Systembedingte "Fehlbelegungen" und Unterbelegungen gibt es nicht mehr, da die Wohngeldzahlungen automatisch eingeschränkt bzw. eingestellt werden, sobald die Voraussetzungen der Förderung sich ändern oder nicht mehr vorliegen. Die Methode der Individualförderung dürfte in weitaus stärkerem Maße als die bisherige Objektförderung eine Anpassung der Wohnungsnachfrager an die tatsächlichen Bedarfsverhältnisse und somit zugleich eine Ökonomisierung der Wohnraumnutzung bzw. der Verhaltensweise der Wohnungsnachfrager bewirken.

¹ G. Schmölders, Privatisierung ..., a.a.O., S. 27. Dieser Effekt gilt auch aus diversen anderen Gründen als volkswirtschaftlich äußerst problematisch. Vgl. ebenda, S. 25 ff.

- (2) Auch die ungerechten "Mietverzerrungen" sind bei dieser Förderungsmethode ausgeschlossen, da die Wohnungseigentümer nicht mehr an bestimmte "Kostenmieten" gebunden sind. Wenn die Voraussetzungen für einen funktionierenden Markt und einen funktionsfähigen Wettbewerb vorliegen - dazu gehören vor allem die vollständige Integration der Sozialwohnungen in den Marktprozeß und die dadurch vereinheitlichten Startbedingungen für das Marktverhalten und damit für den Wettbewerb der Wohnungsanbieter¹ - dürften Miet- und Preisunterschiede der Wohnungen generell der Ausdruck von Qualitätsunterschieden sein.
- (3) Die von der Objektförderung mitverursachten Preissteigerungen auf den Bau- und Bodenmärkten werden durch den Wettbewerb der Anbieter und die marktwirtschaftliche Mietpreisbildung gedämpft werden.
- (4) Bei einer generellen Individualförderung würde der gesamte Wohnungsneubau wieder zinsempfindlich und die durch die bisherigen Zinsverzerrungen verursachten negativen Effekte könnten vermieden werden.
- (5) Durch ein generelles IF-System können die vom Wohnungssektor ausgehenden und durch die bisherige Objektsubventionierung verstärkten Mobilitätshemmnisse wesentlich verringert werden. Es gibt keinen "geteilten" Wohnungsbestand mehr (auch keine "Erbhöfe") und im Bedarfsfall kann grundsätzlich jede auf dem Markt angebotene Wohnung zu tragbaren Belastungen in Anspruch genommen werden.
- (6) Grundsätzlich dürfte durch die Wiederherstellung der freien Mietpreisbildung im gesamten Wohnungsbestand das Mietengefälle zwischen Agglomerationsräumen und dünner besiedelten Gebieten, das eine eindämmende Wir-

¹ Vgl. H.K. Schneider, Objekt- oder Individualförderung ..., a.a.O., S. 155.

kung auf die Ballungstendenzen ausüben kann¹, vergrößert werden. Bei dem vorgeschlagenen IF-System würden die höheren Marktmieten der Ballungszentren zu einer höheren Wohnkostenbelastung der "Beihilfeberechtigten" führen. Eine "Fühlbarkeit" des Mietengefälles wäre damit gegeben.

- (7) Der Individualförderung wird als ein systemimmanenter negativer Effekt zugeschrieben, sie führe zu Mietpreiserhöhungen bzw. überhöhten Mietforderungen, indem die Vermieter den Mietzuschuß voll oder teilweise in die Mietpreiskalkulationen mit einbeziehen und somit weitgehend in den Genuß der Subventionen gelangen (Produzentenrente!).²

Diese Möglichkeit ist durchaus denkbar, sie hängt von der Marktstellung und Verhaltensweise der Anbieter und Nachfrager ab. Voraussetzung für eine Durchsetzung überhöhter Mietpreise seitens der Vermieter ist eine geringe Preiselastizität der Nachfrage, d.h. die Nachfrager sind nicht in der Lage oder sehen keine Veranlassung dazu, Mietpreiserhöhungen auszuweichen. Erstes wäre dann der Fall, wenn auf einem sachlichen oder regionalen Teilmarkt ein starkes Angebotsdefizit besteht, das letztere könnte dann gegeben sein, wenn die Individualförderung die volle Differenz zwischen tatsächlicher Miete und einem bestimmten, festen Anteil vom Einkommen abdecken würde.³ Während letzteres jedoch bei der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung des

1 Vgl. L. Lowinski, a.a.O., S. 140. Ob diese Wirkung tatsächlich eintritt, hängt von der noch offenen Frage ab, inwieweit die höhere Belastung des Einkommens durch die höheren Mieten in den Ballungszentren bei den Überlegungen der Bevölkerung bezüglich einer Abwanderung in Ballungsgebiete eine entscheidende Rolle spielt. Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme ..., a.a.O., S. 61.

2 Problem der sogenannten Inzidenz.

3 Vgl. G. Schmölders, Privatisierung ..., a.a.O., S. 74.

Förderungssystems vermieden würde, kann das Entstehen regionaler und sachlicher Ungleichgewichte zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage auch durch einen funktionierenden Marktmechanismus und Wettbewerb nicht immer verhindert werden. Bei Nachfrageüberhängen könnten überhöhte Mietpreisforderungen, in die die Individualsubventionen voll oder teilweise einkalkuliert wurden, durchgesetzt werden. Jedoch stellen diese überhöhten Preise ein Indiz der Marktlage dar, sie zeigen an, "daß auf diesen Märkten das Gut Wohnung noch knapp ist und Produzentenrenten erzielt werden können".¹ Die Wohnungsproduzenten werden so zu einer verstärkten Neubautätigkeit veranlaßt, die die "Angebotslücke" schließt und dadurch eine Tendenz zur Senkung des Mietpreinsniveaus auslösen wird.² Dieses ökonomische Gesetz könnte nur dann für die Wohnungswirtschaft keine Gültigkeit besitzen, wenn sich die Wohnungsanbieter auf den örtlichen Märkten zu straffen Preiskartellen mit monopolistischer Zielsetzung zusammenschließen würden. Hiermit braucht jedoch angesichts der Vielzahl voneinander unabhängiger Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt nicht gerechnet zu werden.

- (8) Als ein weiterer negativer Effekt wird dem Individualförderungssystem ein im Vergleich zum bisher praktizierten Subventionssystem sehr hoher Verwaltungsaufwand zugeschrieben, indem man die Verwaltungskosten für die bisherige Wohngeldgewährung für ein generelles IF-System extrapoliert.³ Abgesehen davon, daß diese Vorgehensweise unrealistisch ist - die Verwaltungskosten werden sich aufgrund der zu erwartenden Kostendegression nicht linear mit der steigenden Zahl der Wohngeldempfänger bei einer generellen Individualförderung erhöhen - bie-

1 D. Duwendag, Die Methode der ..., a.a.O., S. 141.

2 Vgl. G. Schmölders, Privatisierung ..., a.a.O., S. 74; A. Amonn, a.a.O., S. 7; D. Duwendag, Die Methode der ..., a.a.O., S. 141; K. Kleps, a.a.O., S. 340.

3 Vgl. z.B. O. Stadler, Kann Wohngeld öffentliche Baudarlehen ersetzen?, a.a.O., S. 242.

ten sich zahlreiche verwaltungstechnische Möglichkeiten zur Senkung dieser Kosten an, auf die hier nicht nochmals eingegangen werden soll.¹ Es sollte jedoch in jedem Fall darauf hingewiesen werden - und das ist in der bisherigen Diskussion kaum berücksichtigt worden -, daß durch einen Übergang von dem bisherigen gemischten Förderungssystem (Objektförderung und Wohngeld), bei dem zwei Verwaltungsapparate erforderlich sind, zu einem einheitlichen Förderungssystem (generelle Individualförderung) ein Verwaltungsapparat eingespart werden kann.²

1 Individualförderung durch entsprechende Rentenanpassung, gleichzeitige Auszahlung der Individualsubventionen mit dem Kindergeld, etc.; vgl. Sozialenquete - Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 332 f.

2 Diese "Einsparung" wird sich allerdings kurzfristig nicht voll realisieren lassen, da die Abwicklung des bisherigen Blocks der öffentlichen Darlehen einen längeren Zeitraum beanspruchen dürfte.

E. Schlußbetrachtung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung war, die in dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck kommenden Grundziele und Grundprinzipien der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland auf den wohnungspolitischen Bereich zu übertragen und zu prüfen, ob und inwieweit sich hieraus Anhaltspunkte für die praktische Wohnungspolitik als einer sektoralen Wirtschaftspolitik ergeben. Insbesondere ging es darum, das sogenannte "wohnungswirtschaftliche Subventionsproblem", die aktuelle Frage nach der Notwendigkeit, dem Umfang und der Methode zukünftiger staatlicher Subventionen in der Wohnungswirtschaft, unter diesem Gesichtspunkt zu untersuchen.

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Neben der Schaffung eines allgemeinen Ordnungsrahmens für den wohnungswirtschaftlichen Marktprozeß ergibt sich für die staatliche Wohnungspolitik die Verpflichtung, bestimmten Haushalten, die aus eigener Kraft bzw. unter "tragbaren" Belastungen ihren Wohnungsbedarf nicht angemessen befriedigen können, Hilfe zu leisten und die Erfüllung spezieller gemeinwohlrelevanter Aufgaben im Wohnungssektor, die durch die Privatinitiative allein nicht oder nicht befriedigend gelöst werden können, sicherzustellen.

Als wirtschaftspolitisches Instrument zur Erfüllung dieser Verpflichtungen bieten sich u.a. staatliche Subventionen an, wobei jedoch im Hinblick auf Art, Umfang und Dauer dieser Maßnahmen gewisse Restriktionen zu beachten sind.

Die Beurteilung der alternativen wohnungswirtschaftlichen Subventionsmethoden (Objektförderung - Individualförderung) anhand der aus dem ordnungspolitischen Leitbild abgeleiteten grundsätzlichen Konsequenzen und Restriktionen ergab, daß unter

den heutigen wohnungs- und gesamtwirtschaftlichen Verhältnissen ein Individualförderungssystem als generelles Subventionsinstrument in der Wohnungswirtschaft den Grundelementen der Gesamtkonzeption am ehesten gerecht zu werden scheint. Zur Lösung spezieller Versorgungsprobleme kann jedoch u.U. auch eine modifizierte Objektförderung - als Ergänzung des generellen Individualförderungssystems - eine "konzeptionsgerechte" staatliche Hilfe darstellen.

Eine Beurteilung der alternativen Subventionsverfahren anhand der sich aus dem ordnungspolitischen Leitbild ergebenden grundsätzlichen Konsequenzen stellt jedoch allein keine ausreichende Grundlage für die Wahl der generellen Förderungsmethode als Bestandteil einer zukünftigen wohnungspolitischen Konzeption dar. Es ist in jedem Fall erforderlich, bei einer derartigen Entscheidung die jeweilige sozialökonomische Gesamteffizienz alternativer Maßnahmen zu berücksichtigen, wozu eine Erfassung und Gegenüberstellung sämtlicher anhand des wohnungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielkatalogs zu beurteilender Subventionseffekte notwendig ist. Eine hierauf aufbauende Bestimmung der sozialökonomisch effizientesten bzw. "rationellsten" Subventionsmethode ist jedoch mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden, da eine exakte Quantifizierung der jeweiligen Effekte aufgrund unvollständiger Informationen und begrenzter Prognosemöglichkeiten kaum möglich ist. Außerdem verlangt ein derartiger "Erfolgsvergleich" eine Bewertung und Abwägung der jeweiligen positiven und negativen Subventionseffekte, was selbst bei Vorliegen einer festen Rangordnung der Ober- und Unterziele (Präferenz-Skala!) allein schon aufgrund der unterschiedlichen "Maßeinheiten" recht problematisch sein dürfte und keinesfalls mit Hilfe eines einfachen Rechenexempels durchführbar ist.

Die Untersuchung mußte sich daher darauf beschränken, die jeweiligen positiven und negativen Effekte der zur Diskussion stehenden Subventionsmethoden anhand der bisherigen Erfahrungen und plausibler Hypothesen bzw. einiger theoretischer Überlegungen zumindest tendenziell aufzuzeigen. Eine Gegenüberstellung der jeweiligen Effekte ergab, daß hinsichtlich des wohnungspolitischen Primärzieles einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu "tragbaren" Belastungen ein generelles Individualförderungssystem - evtl. ergänzt durch zusätzliche Förderungsmaßnahmen für einige spezielle Versorgungsziele - Leistungen erbringen dürfte, die denen des bisher praktizierten Förderungssystems zumindest gleichwertig sind.

Das Individualförderungssystem würde die zahlreichen negativen Nebenwirkungen der bisherigen Subventionsmethode weitestgehend vermeiden und fiskalisch gesehen nicht "teurer", wahrscheinlich sogar erheblich "billiger" sein.

Trotz aller Vorbehalte aufgrund der noch ausstehenden empirischen Absicherung einzelner Subventionseffekte lassen diese tendenziellen Ergebnisse kaum daran zweifeln, daß eine generelle Individualförderung eine höhere prozeßpolitische Effektivität als das bisher praktizierte Förderungsverfahren aufweisen dürfte.

Ein generelles Individualförderungssystem, das den in Abschnitt C. III. dargestellten spezifischen Ausgestaltungsmerkmalen entspricht, ist demnach nicht nur aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten, sondern auch bzw. gerade aufgrund seiner Überlegenheit hinsichtlich der sozialökonomischen Effizienz als Grundlage der zukünftigen wohnungswirtschaftlichen Subventionspolitik zu befürworten.

Der Neubauwohnungsbestand 1968 (in 1000)
(Darstellung der den Berechnungen zugrunde gelegten
Mietstruktur)

Bau- jahr	Anzahl der WE (gesamt) (1)	frei fin./stbr. WE		off. gef. WE (liberalis.)		
		Anzahl (2)	Ø Miete/m ² (3)	Anzahl (2)	MA (4)	Ø Miete/m ² (5)
1949/						
1950	584	105	2,30	479	5 %	2,18
1951	416	121	2,37	295	5 %	2,25
1952	451	122	2,46	329	5 %	2,33
1953	530	226	2,53	304	5 %	2,40
1954	561	259	2,59	302	5 %	2,46
1955	559	270	2,66	289	5 %	2,52
1956	581	274	2,75	307	5 %	2,61
1957	549	256	3,00	293	10 %	2,70
1958	510	241	3,13	269	10 %	2,83
1959	578	277	3,34	301	10 %	3,00
1960	574	311	3,62	263	10 %	3,25
1961	566	324	3,78	242	10 %	3,40
1962	573	331	4,15	242	10 %	3,73
1963	570	341	4,50	229	10 %	4,05
1964	624	375	4,91	249	10 %	4,42
1965	592	363	5,24	229	10 %	4,72
1966	605	401	5,50	204	10 %	4,95
1967	549	375	5,60	174	10 %	5,04
1968	519	352	5,88	167	10 %	5,29
Σ	10.491	gewogene Durchschnittsmiete des gesamten Neubaubestandes: 3,01 DM/m ² =====				

Anmerkungen auf Seiten II
und III

- (1) Der Bestand an Wohnungen der einzelnen Baujahre entspricht hier der Anzahl der in den jeweiligen Jahren fertiggestellten Wohnungen (BRD und West-Berlin; bis incl. 1959 ohne Saarland; vgl. W. Fey, Tendenzen und Merkmale des Wohnungsbaues, Bundesbaublatt 1968, S. 211 und 1969, S. 230). Dabei wurde vereinfachend angenommen, daß die nicht berücksichtigten Wohnungsfertigstellungen im Saarland bis 1959 (ca. 107.000 WE) durch die ebenfalls unberücksichtigt gebliebenen Wohnungsabgänge (Neubau) bis 1968 (ca. 120.000 WE) rechnerisch annähernd aufgewogen wurden.
- (2) Über die Anteile des Freif./stbg. und des öff.gef. Wohnungsbaues an den Fertigstellungen bis einschl. 1952 liegen nur unvollständige Angaben vor. Es wurden folgende Werte berücksichtigt: (öff.gef. sozialer Wohnungsbau in v.H.): 1952 = 73 %; 1951 = 71 % (vgl. Bundesbaublatt 1953, S.150); 1949/50 = 81 % (eigene Berechnungen).
- (3) Annahme: Durchschnittliche Miete pro m^2 entspricht der Belastung pro m^2 bei Wohnungen gleicher Baujahre. Die Werte bis 1965 basieren auf den von Duwendag ermittelten durchschnittlichen Mieten für freif./stbg. WE der Jahre 1949 - 1965 per 1965. Vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970, S. 45. Die Mieten per 1965 wurden für 1968 um den Anstieg des Mietpreisindex für Neubauwohnungen von 1965 - 1968 (ca. 21 %) angehoben. (Vgl. Fachserie M; Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6 "Preise und Preisindizes der Lebenshaltung", hrsg. vom Stat. Bundesamt, März 1969). Die Werte für die Wohnungen der Baujahre 1966 bis 1968 entsprechen den durchschnittlichen Kostenmieten (betriebswirtschaftlich-kalkulatorisch!) dieser Wohnungen (vgl. Duwendag, Methoden und Determinanten, a.a.O., S. 217).
- (4) Die Mietabschläge (MA) basieren auf den Baukostenunterschieden zwischen öffentl. gef. sozialem Wohnungsbau und freifinanziertem Wohnungsbau:

1950¹ 1953¹ 1955¹ 1958¹ 1959¹ 1960¹ 1968²

Prozentsatz, um
den die Baukosten
im sozialen WB
niedriger als im
freifin. WB liegen

5 5 5 14 17,5 18 18

qualitätsbedingte
Mietabschlagssätze³

1949/50-1956

1957-1968

5 %

10 %

1 Vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsstandes, a.a.O., S. 154. Es handelt sich hierbei um die Baukosten für eine 60-qm-Mietwohnung in Großstädten.

2 Eigene Berechnungen. Veranschlagte reine Baukosten pro qm bei Mehrfamilienhäusern. Vgl. W. Foy, Merkmale und Tendenzen des Wohnungsbaus 1968/69. In: Bundesbaublatt 1969, S. 236 f.

3 Die relativ hohen Baukostenunterschiede ab 1958 dürften, auch wenn sie den Qualitätsdifferenzen entsprechen, nicht in vollem Umfang "mitwirksam" werden; vgl. D. Duwendag, Methoden und Probleme..., a.a.O., S. 154. Außerdem beziehen sich diese Baukostendifferenzen nur auf den Mehrfamilienhausbau. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern liegen nicht so hohe Baukosten- und Qualitätsunterschiede vor (z.B. 1968: 10 v.H. anstatt 18 v.H. bei Mehrfamilienhäusern). Aus diesen Gründen wurden die für alle Wohnungskategorien geltenden "Mietabschläge" ab Baujahr 1957 auf einheitlich 10 v.H. festgesetzt.

Unter Berücksichtigung der Mietabschlagssätze aus den jeweiligen Durchschnittsmieten der freif./stbg. Wohnungen gleichen Baualters errechnet.

Der Altbauwohnungsbestand 1968 (in 1000)

(Darstellung der den Berechnungen zugrunde gelegten Qualität und Mietstruktur)

Qualitäts- stufe	Miet.-WE	Eigent.-WE	Ges. WE	Ø/Miete (Mi- wert pro m ² in D 1968 19	
I. ohne Bad, ohne ZH	(1) 3.315 (52,46)	(2) 927 (25 %)	4.242	(4) 1,69	(5) 2,
II. mit Bad, ohne ZH	2.087 (33 %)	1.855 (50 %)	3.942	2,00	2,
III. mit Bad, mit ZH	923 (14,6%)	927 (25 %)	1.850	2,64	3,
	(3)				
Insgesamt	6.325 (100%)	3.709 (100%)	10.034	Ø 2,	

- 1 Für 1968 ermittelte Verteilung (Duwendag, Methoden und Determinanten... , a.a.O., S. 43).
- 2 Geschätzte Werte unter Berücksichtigung einer generell besseren Ausstattung der Eigentümerwohnungen.
- 3 Mietwohngelegenheiten (268.000) wurden nicht berücksichtigt.
- 4 Die gewogenen Durchschnitts mieten in den drei Qualitätsstufen im Jahre 1965 in Höhe von 1,25; 1,48; 1,95 (vgl. D. Duwendag, Ex-post-Analyse des Wohnungsbestands und Mietenstruktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1968 - Veröffentlichung in Vorbereitung) wurden um 36 % angehoben, was dem Ansteigen des Mietpreisindex für Altbauwohnungen von 1965 - 1968 entspricht (vgl. Fachserie M; Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen Reihe 6, a.a.O., März 1969).
- 5 Die volle Auswirkung der bis 1968 erfolgten und der bis 1970 abgeschlossenen Altbau liberalisierung auf das Mietniveau dürfte sich bis 1975 hinziehen und das Mietniveau 1968 um ca. 20% anheben (vgl. D. Duwendag, Methoden und Determinanten..., a.a.O. S. 223 ff.). Für die Berechnungen wurde unterstellt, daß sich diese Entwicklung bereits 1968 vollzogen habe, d.h., es wurden die "1975"er Durchschnittsmieten berücksichtigt.

Fortsetzung der "Tragbarkeits-Tabellen" aus Abschnitt C. II.

3-Personen-Haushalt (65 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

50 : 50

Netto- Haushalts- Einkommen	X		Y				
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	6 %	5 %	10,5	12,5	14,5	17	19
250,-	6 %	9 %	10,5	13	15,5	17,5	20
350,-	7 %	14 %	12	15	17,5	20	22,5
450,-	8 %	21 %	14	17	20	23	26
550,-	9 %	28 %	15,5	19	22	25,5	29
650,-	10 %	33 %	16,5	20	23	26,5	30
750,-	10 %	39 %	17	20	23,5	27	30,5
850,-	10 %	48 %	(15,5)	21	24,5	28,5	32
950,-	11 %	54 %	(13,5)	(20,5)	26	29,5	33
1050,-	11 %	59 %	(12,5)	(18,5)	(25)	29	33
1150,-	11 %	71 %	(11,5)	(17)	(22,5)	(28,5)	(34)

30 : 70

150,-	4 %	6 %	9	12	14,5	17	19,5
250,-	4 %	12 %	10	13	16,5	19,5	22,5
350,-	4 %	20 %	11,5	15	19	22,5	26,5
450,-	5 %	28 %	13	17	21	25	29
550,-	6 %	37 %	14,5	19	23,5	28	32
650,-	6 %	47 %	15,5	20	25	29,5	34
750,-	6 %	54 %	15,5	20	24,5	29,5	34
850,-	6 %	65 %	(15,5)	21	26	31	36
950,-	7 %	73 %	(13,5)	(20,5)	27	32	37
1050,-	7 %	81 %	(12,5)	(18,5)	(25)	(31)	(37)
1150,-	7 %	94 %	-	-	-	-	-

3-Personen-Haushalt (65 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in % vom Einkommen) bei einer Quadratmetermiete von:

Netto- haushalts- einkommen	<u>10 : 90</u>						
	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	1 %	8 %	8	11,5	15	18,5	22
250,-	1 %	15 %	9	12,5	16,5	20,5	24
350,-	1 %	25 %	10,5	15	19,5	24	28
450,-	2 %	35 %	12	17	22	27,5	32
550,-	2 %	47 %	13	18,5	24	30	35
650,-	2 %	60 %	14	20	26	32	37
750,-	2 %	69 %	14	20	26	32	38
850,-	2 %	83 %	14,5	21	27,5	33,5	40
950,-	2 %	97 %	(13,5)	(20,5)	(27,5)	(34)	(41)

4-Personen-Haushalt (80 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in % vom Einkommen) bei einer Quadratmetermiete von:

Netto- haushalts- einkommen	<u>50 : 50</u>						
	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	6 %	4 %	10,5	12	14,5	16,5	18
250,-	6 %	6 %	10	12	13,5	15,5	17
350,-	7 %	10 %	11,5	14	16	18,5	21
450,-	8 %	15 %	13,5	16	18,5	21,5	24
550,-	8 %	21 %	14	17	20	23,5	26
650,-	9 %	24 %	15	18	21	24	27
750,-	9 %	31 %	15,5	19	22	25,5	28
850,-	10 %	35 %	16,5	20	23	26,5	29
950,-	10 %	44 %	(17)	21	25	28,5	31
1.050,-	10 %	48 %	(15)	21	24,5	28,5	31
1.150,-	11 %	53 %	(14)	(21)	25	29,5	32
1.250,-	11 %	63 %	(13)	(19)	(25,5)	(32)	33
1.350,-	12 %	67 %	(12)	(18)	(23,5)	(29,5)	(32)

4-Personen-Haushalt (80 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

30 : 70

Einkommen	X		Y				
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
50,-	4 %	5 %	9,5	12	14,5	17,5	20
50,-	4 %	9 %	10	12	15,5	18,5	21,5
50,-	4 %	14 %	10,5	14	17	20	23
50,-	4 %	21	12,5	16	20	23,5	27,5
50,-	5 %	27 %	13	17	20,5	24,5	28,5
50,-	5 %	35 %	13,5	18	22	26,5	31
50,-	6 %	41 %	14,5	19	23,5	28	32
50,-	6 %	50 %	15,5	20	25	29,5	34,5
50,-	6 %	59 %	16	21	26	31	36
50,-	6 %	66 %	(15)	21	26	31	36
50,-	7 %	72 %	(--)	(21)	27	32	37
50,-	7 %	83 %	(--)	(--)	(25,5)	(32)	(38,5)

10 : 90

50,-	1 %	7 %	8,5	12	16	19,5	23,5
50,-	1 %	12 %	8,5	12	16,5	20	24
50,-	1 %	19 %	9,5	14	18,5	22,5	27
50,-	2 %	26 %	11	16	20,5	25	29,5
50,-	2 %	34 %	12	17	22	26,5	31,5
50,-	2 %	43 %	12,5	18	23	28,5	33,5
50,-	2 %	53 %	13,5	19	24,5	30,5	36
50,-	2 %	64 %	14	20	26	32	38
50,-	2 %	75 %	14,5	21	27,5	33,5	40
50,-	2 %	83 %	14,5	21	27,5	33,5	40
50,-	2 %	96 %	(14)	(21)	(28)	(35)	(41,5)

5-Personen-Haushalt (90 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in v
vom Einkommen) bei einer Quadratmete
miete von:

50 : 50

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	5 %	3 %	8,5	10,5	12	14	16
250,-	5 %	6 %	9,5	11,5	13,5	16	18
350,-	6 %	9 %	10,5	13	15,5	17,5	20
450,-	7 %	13 %	12	15	17,5	20	23
550,-	8 %	16 %	13	16	18,5	21,5	24
650,-	8 %	22 %	14	17	20	23	26
750,-	9 %	25 %	15	18	21	24	27
850,-	9 %	31 %	15,5	19	22	25,5	28
950,-	10 %	35 %	16,5	20	23,5	26,5	29
1.050,-	10 %	39 %	16,5	20	23,5	26,5	30
1.150,-	10 %	47 %	(15,5)	21	24,5	28,5	31
1.250,-	11 %	51 %	(14,5)	(21,5)	25,5	29,5	32
1.350,-	11 %	60 %	(13,5)	(20)	(26,5)	31	33
1.450,-	12 %	64 %	(12,5)	(18,5)	(25)	(31)	34
1.550,-	12 %	75 %	(11,5)	(17,5)	(23)	(29)	(33)
1.650,-	13 %	79 %	(11)	(16,5)	(22)	(27,5)	(32)

30 : 70

150,-	3 %	4 %	8	10,5	12,5	15	18
250,-	3 %	7 %	8	11	13	15,5	18
350,-	4 %	12 %	10	13	16,5	19,5	22
450,-	4 %	18 %	11	15	18,5	22,5	26
550,-	5 %	22 %	12	16	19,5	23	27
650,-	5 %	29 %	13	17	21	25	29
750,-	5 %	36 %	13,5	18	22,5	26,5	31
850,-	6 %	41 %	14,5	19	23,5	27,5	32
950,-	6 %	49 %	15,5	20	24,5	29	33
1.050,-	6 %	54 %	15,5	20	24,5	29	33
1.150,-	6 %	64 %	(15,5)	21	26	31	36
1.250,-	7 %	69 %	(14,5)	(21,5)	27	32	37
1.350,-	7 %	82 %	(13,5)	(20)	(26,5)	(33,5)	(40)
1.450,-	7 %	91 %	(12,5)	(18,5)	(25)	(31)	(37)

5-Personen-Haushalt (90 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

10 : 90

Netto- Haushalts- Einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	1 %	5 %	7	10	13	16	19
250,-	1 %	9 %	7,5	10,5	14	17	20
350,-	1 %	16 %	9	13,5	17,5	21,5	25,5
450,-	1 %	23 %	10	15	19,5	23,5	28
550,-	2 %	29 %	11,5	16	21	25,5	30,5
650,-	2 %	36 %	12	17	22	27	32
750,-	2 %	44 %	12,5	18	23	28,5	33,5
850,-	2 %	54 %	13,5	19	25	30,5	36,5
950,-	2 %	63 %	14	20	26	32	38
1050,-	2 %	70 %	14	20	26	32	38
1150,-	2 %	81 %	14,5	21	27,5	33,5	40
1250,-	2 %	93 %	(14,5)	(21,5)	(29)	35,5	42
1350,-	2 %	-	(13,5)	(20)	(26,5)	(33,5)	(40)

	50 : 50		6-Personen-Haushalt (100 m ²)					Belastung (in v.H.v. Einkommen) bei einer Quadratmetermitte v
Netto- haushalts- einkommen	X EKK	Y WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6	
150,-	5 %	2 %	7,5	9	10,5	11,5	1	
250,-	5 %	4 %	8	10	11,5	13	1	
350,-	6 %	7 %	10	12	14	16	1	
450,-	6 %	10 %	10,5	13	15	17	1	
550,-	7 %	13 %	11,5	14	16,5	19	2	
650,-	7 %	17 %	12	15	17,5	20	2	
750,-	8 %	20 %	13,5	16	18,5	21,5	2	
850,-	8 %	25 %	14	17	20	22,5	2	
950,-	9 %	28 %	15	18	21	23,5	2	
1.050,-	9 %	35 %	15,5	19	22	25,5	2	
1.150,-	9 %	38 %	15,5	19	22	25,5	2	
1.250,-	10 %	42 %	(16)	(20)	23,5	27	3	
1.350,-	10 %	49 %	(15)	(21)	24,5	28	3	
1.450,-	11 %	53 %	-	(20,5)	25,5	29,5	3	
1.550,-	11 %	62 %	-	-	(26)	31	3	
1.650,-	12 %	66 %	-	-	-	(30,5)	3	
1.750,-	12 %	76 %	-	-	-	-	(34	
1.850,-	13 %	80 %	-	-	-	-	-	

6-Personen-Haushalt (100 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

30 : 70

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	3 %	3 %	7	9	11	13	15
250,-	3 %	6 %	8	10	12,5	15	17,5
350,-	4 %	9 %	9	12	14,5	17	19,5
450,-	4 %	13 %	10	13	15,5	18,5	21,5
550,-	4 %	19 %	10,5	14	17	20,5	23,5
650,-	4 %	24 %	11,5	15	19	22,5	26
750,-	5 %	27 %	12	16	19,5	23	26,5
850,-	5 %	34 %	13	17	21	25	29
950,-	5 %	41 %	13,5	18	22,5	26,5	31
1050,-	6 %	45 %	14,5	19	23	27,5	31,5
1150,-	6 %	50 %	14,5	19	23,5	27,5	32
1250,-	6 %	58 %	15,5	20	24,5	29	34
1350,-	6 %	67 %	(15)	21	26	31	36
1450,-	7 %	72 %	(--)	22	27	32	37
1550,-	7 %	83 %	--	(--)	(26)	(32)	(38,5)
1650,-	7 %	90 %	--	--	--	--	--

6-Personen-Haushalt (100 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

10 : 90

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	1 %	4 %	6,5	9	11,5	14,5	17,5
250,-	1 %	8 %	7,5	10,5	14	17	20,5
350,-	1 %	13 %	8,5	12	16	19,5	22,5
450,-	1 %	18 %	9	13	17	21	24,5
550,-	1 %	24 %	4,5	14	18,5	23	26,5
650,-	1 %	30 %	10	15	19,5	24	26,5
750,-	2 %	35 %	11,5	16	20,5	25,5	29
850,-	2 %	42 %	12	17	22	26,5	30
950,-	2 %	51 %	12,5	18	23,5	29	31
1.050,-	2 %	59 %	13	19	24,5	30	32
1.150,-	2 %	65 %	13,5	19	24,5	30,5	33
1.250,-	2 %	75 %	14	20	26	32	34
1.350,-	2 %	85 %	14,5	21	27	33,5	35
1.450,-	2 %	97 %	(14)	(20,5)	(27,5)	(34,5)	(41,5)

Netto- einkommen	<u>50 : 50</u>		<u>7-Personen-Haushalt</u> (110 m ²)					
	X	Y	gesamte "zugemutete" Belastung (in v.H.vom					
	EKK	WKK	Einkommen) bei einer Quadratmetermiete von:					
			1,50	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	4 %	2 %	6	7	9	10	11,5	13
250,-	4 %	4 %	6,5	7,5	9	11	13	14,5
350,-	5 %	5 %	7,5	8	10	11,5	13	14,5
450,-	5 %	8 %	8	9	11	13	15	17
550,-	6 %	10 %	9	10	12	14	16	18
650,-	6 %	14 %	9,5	10,5	13	15,5	18	20
750,-	7 %	16 %	10,5	11,5	14	16,5	19	21
850,-	8 %	20 %	12	13	16	18,5	21	23,5
950,-	8 %	26 %	12,5	14	17	20	23	26
1.050,-	9 %	29 %	13,5	15	18	21	24	27
1.150,-	9 %	31 %	13,5	15	18	21	24	27
1.250,-	9 %	38 %	(13)	15,5	19	22,5	25,5	29
1.350,-	10 %	41 %	(12)	(16,5)	20	23,5	26,5	30
1.450,-	10 %	48 %	-	(15)	21	24,5	28	32
1.550,-	11 %	52 %	-	-	(21,5)	26	29,5	33
1.650,-	11 %	60 %	-	-	(20)	(26,5)	31	35
1.750,-	12 %	64 %	-	-	-	-	(31,5)	36
1.850,-	12 %	73 %	-	-	-	-	-	(35,5)

7-Personen-Haushalt (110 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

30 : 70

Netto- haushalts- einkommen	X	Y						
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-	
150,-	3 %	3 %	7,5	9	12	14		16
250,-	3 %	5 %	7,5	9	12	14		16
350,-	3 %	8 %	8	10	13	15,5		18
450,-	3 %	11 %	8,5	11	14	16,5		19
550,-	4 %	13 %	9	12	14,5	17		19,5
650,-	4 %	18 %	10	13	16	19		22
750,-	4 %	23 %	10,5	14	17,5	21		24
850,-	5 %	28 %	12	16	19,5	23		26
950,-	5 %	35 %	13	17	21	25,5		29
1.050,-	5 %	41 %	13,5	18	22	26,5		31
1.150,-	5 %	45 %	13,5	18	22	26,5		31
1.250,-	6 %	49 %	14,5	19	23	27,5		32
1.350,-	6 %	57 %	15,5	20	24,5	29		34
1.450,-	6 %	66 %	(15)	21	26	31		36
1.550,-	7 %	70 %	--	(21,5)	27	32		37
1.650,-	7 %	80 %	(--)	(--)	(26,5)	(33,5)		39
1.750,-	7 %	90 %	--	--	--	--		(37,5)

7-Personen-Haushalt (110 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-miete von:

10 : 90

Netto-Haushalts-einkommen	X	Y	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
	BKK	WKK					
150,-	1 %	4 %	7	9	12,5	15,5	18,5
250,-	1 %	7 %	7	9	13,5	16,5	19,5
350,-	1 %	10 %	7,5	10	13,5	16,5	20
450,-	1 %	14 %	8	11	14,5	18	21,5
550,-	1 %	19 %	8	12	15,5	19	22,5
650,-	1 %	24 %	9	13	17	21,5	25,5
750,-	1 %	30 %	10	14	18,5	23	27,5
850,-	2 %	36 %	11,5	16	20,5	25,5	30
950,-	2 %	43 %	12	17	22	27	32
1.050,-	2 %	51 %	12,5	18	23,5	28,5	34
1.150,-	2 %	56 %	12,5	18	23,5	29	34
1.250,-	2 %	64 %	13,5	19	24,5	30	36
1.350,-	2 %	74 %	14	20	26	32	38
1.450,-	2 %	83 %	14,5	21	27	33,5	40
1.550,-	2 %	94 %	(14)	(21,5)	(28,5)	(35,5)	42
1.650,-	2 %	--	--	(20)	(26,5)	(33,5)	(40)

Netto- haushalts- einkommen	50 : 50		8-Personen-Haushalt (120 m ²) gesamte "zugemutete" Belastung (in v.H. von Einkommen) bei einer Quadratmetermiete von:					
	X EKK	Y WKK	1,50	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
250,-	3 %	3 %	5	6	7	9	10	11,
350,-	4 %	4 %	6	6,5	8	9,5	11	12
450,-	4 %	6 %	6,5	7	9	10,5	12	13,
550,-	5 %	7 %	7,5	8	10	11	12,5	14
650,-	5 %	11 %	8	9	11	13	15	17
750,-	6 %	13 %	9	10	12	14,5	16,5	18,
850,-	6 %	17 %	9,5	11	13	15,5	18	20,
950,-	7 %	18 %	10,5	11,5	14	16	18,5	20,
1.050,-	7 %	23 %	11	12,5	15	17,5	20	23
1.150,-	8 %	26 %	12	13,5	16	19	21,5	24,
1.250,-	8 %	31 %	12,5	14	17	20	23	26
1.350,-	9 %	34 %	(13,5)	15	18	21	24	27
1.450,-	9 %	40 %	-	15,5	19	22	25,5	29
1.550,-	10 %	43 %	-	(15,5)	20	23,5	26,5	30
1.650,-	10 %	50 %	-	-	21	24,5	28	32
1.750,-	11 %	53 %	-	-	(20,5)	25,5	29	33
1.850,-	11 %	62 %	-	-	-	(26)	31	35
1.950,-	12 %	65 %	-	-	-	-	(31)	36

3-Personen-Haushalt (120 m²)

gesamte tragbare Belastung (in vH
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

30 : 70

Netto- haushalts- einkommen	X	Y					
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
150,-	2 %	4 %	6	7	9,5	11,5	13,5
250,-	2 %	6 %	6	8	10	12,5	14,5
350,-	3 %	7 %	6,5	9	10,5	12,5	14!
450,-	3 %	10 %	7,5	10	11,5	14	16
550,-	3 %	14 %	8	11	13,5	16	18,5
650,-	4 %	17 %	9,5	12	15	17,5	20,5
750,-	4 %	21 %	10	13	16	19	22
850,-	4 %	26 %	10,5	14	17	20,5	23,5
950,-	4 %	32 %	11,5	15	18,5	22,5	26
1.050,-	5 %	35 %	12,5	16	19,5	23,5	27
1.150,-	5 %	42 %	13	17	21	25	29
1.250,-	5 %	49 %	13,5	18	22,5	27	31
1.350,-	6 %	52 %	14,5	19	23	27,5	32
1.450,-	6 %	60 %	(15,5)	20	24,5	29	34
1.550,-	6 %	69 %	--	21	26	31	36
1.650,-	7 %	73 %	--	(20,5)	27	32	37
1.750,-	7 %	82 %	--	--	(26)	(32,5)	(39)

8-Personen-Haushalt (120 m²)

gesamte "zugemutete" Belastung (in vH
vom Einkommen) bei einer Quadratmeter-
miete von:

10 : 90

Netto- haushalts- einkommen	X		Y				
	EKK	WKK	2,-	3,-	4,-	5,-	6,-
250,-	1 %	4 %	5	7	8,5	10,5	12,5
350,-	1 %	7 %	6	8	10,5	13	15,5
450,-	1 %	10 %	6,5	9	11,5	14,5	17
550,-	1 %	14 %	7	10	13	16,5	19,5
650,-	1 %	18 %	7,5	11	14,5	17,5	21
750,-	1 %	23 %	8,5	12	15,5	19,5	23
850,-	1 %	28 %	9	13	17	21	24,5
950,-	1 %	34 %	9,5	14	18	22,5	26,5
1.050,-	1 %	41 %	10,5	15	20	24,5	29
1.150,-	2 %	45 %	11,5	16	21	25,5	30
1.250,-	2 %	52 %	12	17	22	27	32
1.350,-	2 %	60 %	12,5	18	23,5	28,5	34
1.450,-	2 %	68 %	13,5	19	24,5	30	36
1.550,-	2 %	77 %	14	20	26	32	38
1.650,-	2 %	87 %	(14,5)	21	27,5	33,5	40
1.750,-	2 %	97 %	(--)	(20,5)	(27,5)	(34,5)	(41)

Literaturverzeichnis

- A. Amonn Die aktuellen Probleme der Wohnungswirtschaft, Zürich 1955
- O. Aule Die Subventionierung der Wohnungswirtschaft. Ein Vergleich der Subventionssysteme, Diss. Köln 1953
- H.P. Bahrddt Grenzen der Liberalisierung in der Wohnungswirtschaft, in: Frankfurter Hefte, Zeitschrift für Kultur und Politik, 1964, H. 3, S. 147 ff.
- G. Belting Untersuchung über die Struktur und die Erfahrungen bei der Gewährung direkter Mietbeihilfen (Gutachten der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster), Münster 1953
- U. Berthold Zur Theorie der Subventionen, Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bd. 6, Bern-Stuttgart 1967
- F. Böhm Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1950
- W. Böhme Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft, Diss. Münster 1960
- J. Brüggemann Soziale Bindungen in der Wohnungswirtschaft, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H. K. Schneider, Bd. 60, Köln-Braunsfeld 1964, S. 27 ff.
- J. Brüggemann Vor einer neuen Epoche der Wohnungspolitik: Ziele, Methoden, Möglichkeiten, in: "Gemeinnütziges Wohnungswesen" 1966, H. 12, S. 357 ff.
- J. Brüggemann Grundlagen einer langfristigen wohnungspolitischen Konzeption, in: Wohnungswirtschaft und Städtebau in der Zukunft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", Bd. 71, hrsg. v. H.K. Schneider, Münster 1968, S. 107 ff.

- L. Büning Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zinssubventionen und ihre Einordnung in das System der wirtschaftspolitischen Mittel unter Berücksichtigung ihrer Marktkonformität (Gutachten), Sonderdruck Nr. 6 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, hrsg. v. H.J. Seraphim, Münster 1954
- E.A. Conrad Bürgschaften und Garantien als Mittel der Wirtschaftspolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 115, hrsg. v. J. Broermann, Berlin 1967
- N. Cremer Die Finanzierung künftiger Sanierungsmaßnahmen im Städtebau, in: Studien zu Wohnungswirtschaft und Städtebau, Gedächtnisschrift für O. Kämper, hrsg. v. H.J. Seraphim, Köln-Braunsfeld 1963
- M. Demmel Wohnungsdefizit und Wohnungsbedarf unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Freistaat Bayern, in: Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, 1966, H. 11
- D. Duwendag Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, Köln-Braunsfeld 1965
- D. Duwendag Grundlagen einer rationalen Lösung des Mobilisierungsproblems, in: Mobilisierung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen, Bd. 65, hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1966, S. 12 ff.
- D. Duwendag Die Methode der künftigen Wohnungsbauförderung durch die öffentliche Hand: Objekt- oder Individualsubvention, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 20. Jg., H. 5, 1967, S. 137 ff.
- D. Duwendag Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970
- D. Duwendag Ex-post-Analyse der Wohnungsbestands- und Mietstruktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1968 (Veröffentlichung in Vorbereitung)
- D. Duwendag Subvention und Steuern, in: "Der Volkswirt", Beilagenhaft Nr. 18 v. 2.5.1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 6 ff.

- E. Egner Art. Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, Sp. 604 f.
- W. Eucken Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. E. Eucken und K.P. Hensel, 4. unveränd. Auflage, Tübingen, Zürich 1968
- W. Fey Tendenzen und Merkmale des Wohnungsbaues 1967 und Vorschau auf 1968, in: Bundesbaublatt 1968, H. 5, S. 210 ff.
- W. Fey Merkmale und Tendenzen des Wohnungsbaues 1968/69, in: "Bundesbaublatt 1969, S. 230 ff.
- H. Fiedler Neue Wege der Wohnungspolitik, in: "Die freie Wohnungswirtschaft", 1961, H. 3, S. 82 ff.
- H.E. Freudenberg Subventionen als Kreislaufproblem, in: Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, Tübingen 1934
- W. Frickhöffer Gesellschaftspolitik innerhalb und außerhalb der Marktwirtschaft, Sonderdruck aus dem Tagungsprotokoll Nr. 25 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft über ihre Tagung am 2. und 3. November 1965 in Bad Godesberg, Ludwigsburg 1966, S. 3 ff.
- W. Frickhöffer Wohnungssubventionen sind unsozial, in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 1966, Nr. 10, S. 604 ff.
- G. Gäfgen Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173, 1961
- L. Gehrig Die öffentliche Wohnbauförderung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, Winterthur 1965
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg, Wohnungsbau in weißen Kreisen, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg 1966
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg, Zur zukünftigen Wohnungsbaufinanzierung, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Jg. 1967, H. 4, S. 134 ff.
- H. Giersch Allgemeine Wirtschaftspolitik, I. Band: Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. E. Gutenberg, Wiesbaden 1960

- H.H. Giesing Abgabe für "Fehlbelegte", in: "Der Volkswirt" 1967, Nr. 33, S. 1780
- H.J. Gundlach Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1965
- D. Häring Fehlgeschlagene Berechnung des Ausmaßes fehlbelegter Sozialwohnungen, in: "Gemeinnütziges Wohnungswesen", Jg. 1970, H. 2, S. 37 ff.
- G.N. Halm Wirtschaftssysteme. Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960
- A. Hampe Die freie Mietpreisbildung, Ökonomische Studien, H. 2, Stuttgart 1958
- A. Hampe Subventionskapital treibt die Baupreise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1962, H. 14, S. 671 ff.
- Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959
- K.H. Hansmeyer Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., H. 25, hrsg. v. G. Schmölders, Berlin 1963
- H. Hennemann, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: "Der Volkswirt", Beilagenhaft zu Nr. 14 vom 7.4.1967 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 7 ff.
- K.P. Hensel Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre, in: Ordo-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Bd., 1949, S. 229 ff.
- J. Heuer Die Funktion der öffentlichen Wohnbeihilfen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1964, S. 46 ff.
- J. Heuer Was heißt "sozial tragbar"?, in: "Der Volkswirt", Beilagenhaft zu Nr. 18 vom 2. Mai 1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 2 ff.
- J. Höffner Christliche Gesellschaftslehre, Kevelaer 1962
- M. Hättich Wirtschaftsordnung und katholische Soziallehre, hrsg. v. K.P. Hensel, Stuttgart 1957

- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., München, Wohnungswirtschaft und Marktwirtschaft, Gutachten, erstattet im Auftrag des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V., Köln; Hamburg 1960
- H. Jaschinski Abbau oder Umbau der Subventionierung im Wohnungsbau, in: Studien zu Wohnungswirtschaft und Städtebau, Gedächtnisschrift für O. Kämper, Köln-Braunsfeld 1963, S. 29 ff.
- H. Jaschinski des Abbaus
Die Auswirkungen der Wohnungszwangswirtschaft auf die künftigen Aufgaben der Wohnungsbaufinanzierung, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1964, S. 66 ff.
- H. Jaschinski Wohnungsneubau und kaufkräftige Nachfrage, Referat anlässlich der Jahreshauptversammlung am 29./30.4.1965 der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg o.J.
- W.A. Jöhr Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gemeinschaft, Festschrift zur 50-Jahr-Feier der Handels-Hochschule St. Gallen, 1949, S. 232 ff.
- W.A. Jöhr -
H.W. Singer Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. erw. Aufl., Göttingen 1964
- W.A. Jöhr Subsidiaritätsprinzip und Marktwirtschaft, in: Naturordnung in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft (Festschrift für J. Messner, hrsg. v. J. Höffner), Innsbruck 1961
- A. Klein Die Wohnungsbaufinanzierung im Jahre 1968, in: Bundesbaublatt, 1969, H. 4, S. 181 ff.
- R.C. Klein Marktwirtschaft und Finanzsystem, Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, H. 10, hrsg. v. M.E. Kamp, Stuttgart 1966
- K. Kleps Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz - Grundlagen und Grundzüge einer rationalen wohnungsmarktpolitischen Konzeption -, Bern-Stuttgart 1969
- F. Klüber Grundlagen der katholischen Gesellschaftslehre, Osnabrück 1960

- W. Knauer Tragbare Mieten als wohnungspolitische Zielsetzung (Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik, Hamburg), Tübingen 1968
- G.B. Kripp Wirtschaftsfreiheit und katholische Soziallehre (Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Volkswirtschaftlich-wirtschaftsgeographische Reihe, Bd. 14), Zürich, St. Gallen 1967
- E. Küng Der Interventionismus, Bern 1941
- E. Link Das Subsidiaritätsprinzip. Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik, Freiburg 1955
- L. Lowinski Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, hrsg. v. H.K. Schneider, Köln-Braunsfeld 1964
- F. Lütge Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1949
- F. Menge Die tragbare Miete, in: "Bundesbaublatt" 1969, H. 12, S. 597 ff.
- F. Menge Der Staat zahlt mit, in: "Der Volkswirt", Beilagenhaft zu Nr. 18 vom 2.5. 1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 10 ff.
- J. Messner Das Naturrecht, 4. Aufl., Innsbruck-Wien-München 1960
- J. Messner Das Gemeinwohl - Idee, Wirklichkeit, Aufgaben, Osnabrück 1962
- B. Molitor Wohnbaupolitik und Subventionierung, in: "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", 11. Jg., 1966 (Sonderdruck)
- A. Müller-Armack Studien zur sozialen Marktwirtschaft, in: Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, hrsg. v. A. Müller-Armack und F.W. Meyer, Bd. 12, Köln 1960
- A. Müller-Armack Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik - Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration ("Beiträge zur Wirtschaftspolitik", Bd. 4, hrsg. v. E. Tuchtfeldt), Freiburg 1966

- E. Nawroth Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, Sammlung Politeia, Bd. XIV, hrsg. v. A.F. Utz, Heidelberg-Löwen 1961
- O. v.Nell-Breuning Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 1, Grundfragen, Freiburg 1956
- O. v.Nell-Breuning Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Sozialpolitik und Sozialreform, hrsg. v. E. Boettcher, Tübingen 1957
- O. v.Nell-Breuning Art. "Subsidiaritätsprinzip" im Staatslexikon der Görresgesellschaft, 6. Auflage, Bd. VII, Freiburg 1959, Sp. 826 ff.
- O. v.Nell-Breuning Die Baulandkalamität, in: Wohnungswirtschaft an der Wende, Beilagenhaft zu "Der Volkswirt", H. 15 v. 9.4.1960
- O. v.Nell-Breuning Neoliberalismus und katholische Soziallehre, in: Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3, Freiburg 1960
- O. v.Nell-Breuning Grundlagen und Grenzen der Subventionspolitik im Wohnungsbau, in: Informationsdienst des Deutschen Volksheimstättenwerks, 14. Jg., 1960, F. 15, S. 121 ff.
- O. v.Nell-Breuning Kommerzialiserte Gesellschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3, Freiburg 1960
- O. v.Nell-Breuning Baugesetze der Gesellschaft - Gegenseitige Verantwortung - Hilfreicher Beistand, Herder-Bücherei, Bd. 315, Freiburg 1968
- G. Neuhauser Die wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 18, hrsg. v. H. J. Seraphim), Berlin 1960
- M. Oschmann Miet- und Lastenbeihilfen als Bestandteil des sozialen Wohnungsrechts, in: Informationsdienst des Deutschen Volksheimstättenwerks, 14. Jg., 1960, F. 10, S. 76 ff.
- G. Petri Konventionelle Hürden, in: Wohnen wir zu teuer?, Beilagenheft zu "Der Volkswirt", H. 18 v. 2.5.1969, S. 14 ff.
- W. Röpke Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1948
- W. Röpke Die Lehre von der Wirtschaft, 5. Aufl., Zürich 1949

- A. Rüstow Wirtschaftliche Probleme der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft, hrsg. v. P. Boarman, Köln 1955, S. 53 ff.
- F. Sandgänger Für und wider die öffentliche Subvention, in: "Der langfristige Kredit", 1966, H. 1/2, S. 14 ff.
- H. Sauermann Über die Möglichkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erwin von Beckenrath zum 75. Geburtstag, Tübingen 1964, S. 637 ff.
- G. Schmölders Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbaudarlehen, Frankfurt 1966
- G. Schmölders Finanzpolitik, 2. verb. Aufl., Berlin 1965
- H.K. Schneider Das Abbaugesetz: Ziele, Maßnahmen und Prämissen, in: Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", begr. v. H.J. Seraphim, hrsg. v. H.K. Schneider, Bd. 60, Köln-Braunsfeld 1964, S. 9 ff.
- H.K. Schneider Die Wohnungsversorgung im modernen Sozialstaat, in: Die Unternehmerische Wohnungsversorgung, hrsg. vom Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Hamburg 1965, S. 29 ff.
- H.K. Schneider Ansatzpunkte für eine zukünftige wohnungspolitische Konzeption, in: "Deutsche Wohnungswirtschaft", 19. Jg., 1967, S. 382 ff.
- H.K. Schneider Objekt- oder Individualförderung im Wohnungswesen?, in: Politik und Städtebau (Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, Hamburg) 1969, S. 148 ff.
- M. Schneider Wohin, Wohnungsbauförderung?, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Jg. 1966, H. 1, S. 4 ff.
- M. Schneider Wohnungsbauförderung nur mit Wohngeld?, in: "Der langfristige Kredit", 1966, 17. Folge, S. 439 ff.
- H.-J. Seraphim Miete und Wirtschaftsordnung. Vortrag auf dem Verbandstag d. Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen e.V. Düsseldorf, am 23. November 1957 in Köln (Sonderdruck)

- H.-J. Seraphim Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2. verb. u. erw. Aufl., Göttingen 1963
- Sozialenquete - Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
- O. Stadler Wohnungsbau in weißen Kreisen, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, Jg. 1966, H. 9, S. 524 f.
- O. Stadler Kann Wohngeld öffentliche Baudarlehen ersetzen?, in: Der langfristige Kredit, Jg. 1966, H. 10, S. 239 ff.
- R. Tarnow Anpassungsprobleme der Wohnungs- und Bauwirtschaft, in: Wohnungs- und Städtebau in der Konjunktur, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Neue Folge der "Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen", hrsg. v. H.K. Schneider, Bd. 68, Münster 1968
- L. Trippen Auf neuen Wegen, in: "Der Volkswirt", Beilagenheft zu Nr. 18 v. 2.5.1969 aus der Reihe "Bauen und Wohnen", S. 32 ff.
- E. Tuchtfeldt Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 18, hrsg. v. H.-J. Seraphim, Berlin 1960, S. 203 ff.
- J.W. Werner Voraussetzungen marktwirtschaftlicher Wohnungsproduktion, in: "Der langfristige Kredit", Jg. 1964, S. 587 ff.
- Wohnungswirtschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, Gutachten "Zur Frage der familiengerechten Wohnungen" v. 17. Dezember 1952, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 3, Bonn 1954, S. 72 ff.
- Wohnungswirtschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, Gutachten über "Die Eigenwirtschaftlichkeit in der Wohnungswirtschaft" vom 27. August 1954, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 14, Bonn 1959, S. 13 ff.

Statistiken

- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965 und 1969, Wiesbaden 1965/1969
- Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 18, H. 5, Einkommen, ausgewählte Ausgaben und Vermögensbildung der privaten Haushalte 1962/63, Stuttgart-Mainz, November 1967
- Statistisches Bundesamt, Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6, Preise und Preisindices der Lebenshaltung, Stuttgart-Mainz, März 1969
- Statistisches Bundesamt, Fachserie E, Bauwirtschaft, Bautätigkeit, Wohnungen, Reihe 7, Wohngeld 1. und 2. Halbjahr 1968, Stuttgart-Mainz 1969
- Finanzbericht 1969 des Bundesministers der Finanzen, Bonn 1969

LEBENS LAUF

Name: Christian Schuppener
geb. am 9. Juni 1944
in Weidenau

Eltern: Dr. med. Alfred Schuppener
und Ehefrau Erika, geb. Brockhaus

Staatsangehörigkeit: deutsch

Schulbildung: Volksschule in Siegen
1950 bis 1954
Städtisches Gymnasium Siegen
1954 bis 1963
Abschluß: Abitur am 25.2.1963

Studium: Studium der Wirtschaftswissenschaften
an den Universitäten
München (Sommersemester 1963)
und Münster (Wintersemester
1963/64 bis Wintersemester
1967/68)

Akademischer Grad: Diplom-Volkswirt, erlangt an
der Universität Münster am 2.4.1968

Berufliche Tätigkeit: Wissenschaftlicher Assistent am
Institut für Siedlungs- und
Wohnungswesen der Universität
Münster (Direktor: Prof. Dr.
H. K. Schneider) seit dem 15.4.1968

